

### Der Wert Europas

Jopp, Mathias (Ed.); Tekin, Funda (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jopp, M., & Tekin, F. (Hrsg.). (2013). *Der Wert Europas*. Berlin: Institut für Europäische Politik e.V. (IEP). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-392121>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Herausgeber:  
**Mathias Jopp und Funda Tekin**  
Institut für Europäische Politik

© Institut für Europäische Politik, 2013.

Die Studie „Der Wert Europas“ wird gefördert von der Stiftung Mercator.

**Herausgeber:**

Prof. Dr. *Mathias Jopp*, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Dr. *Funda Tekin*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin

**Layout:**

*Richard Steinberg*, Institut für Europäische Politik, Berlin

**Zitierweise:**

Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.): Der Wert Europas, Studie des Instituts für Europäische Politik, Berlin 2013, URL: [http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/03\\_Forschung/WertEuropas/Der\\_Wert\\_Europas.pdf](http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/03_Forschung/WertEuropas/Der_Wert_Europas.pdf) [31.12.2013].

**Institut für Europäische Politik e.V.**

Bundesallee 23

D-10717 Berlin

Tel: +49-30-889134-0

Fax: +49-30-889134-99

E-Mail: [info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)

Internet: [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de) | [www.wert-europa.de](http://www.wert-europa.de)

## Inhalt

<b>VORWORT DER HERAUSGEBER</b>	<b>3</b>
<b>1. DIE NORMATIVEN GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN UNION</b>	<b>5</b>
<i>JULIAN PLOTTKA UND RENÉ REPASI</i>	
1.1 Einleitung	5
1.2 Frieden als Lebenswirklichkeit	9
1.3 Die Verwirklichung der Demokratie	15
1.4 Europa als Rechtsgemeinschaft	24
1.5 Der Wert Europas für den Schutz von Menschenrechten	36
1.6 Zusammenfassung	41
<b>2. DER NUTZEN DER UNIONSBÜRGERSCHAFT</b>	<b>51</b>
<i>JULIAN PLOTTKA UND RENÉ REPASI</i>	
2.1. Einleitung	51
2.2 Der Unionsbürger als Individuum	54
2.3 Der Unionsbürger als politisch Handelnder	60
2.4 Der Bürger als Reisender	75
2.5 Der Bürger als Patient und Verbraucher	78
2.6 Die Unionsbürgerschaft im Überblick	90
<b>3. DER WERT DES RAUMES DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS</b>	<b>103</b>
<i>RENÉ REPASI UND FUNDA TEKIN</i>	
3.1 Einleitung	103
3.2 Freiheit versus Sicherheit	107
3.3 Innere Sicherheit im EU Binnenraum	118
3.4 Einheitlicher Rechtsraum und Rechtssicherheit	126
3.5 Zusammenfassung	131

<b>4. KOSTEN UND NUTZEN DES EUROS</b>	<b>137</b>
<i>CHRISTIAN GOKUS</i>	
4.1 Einleitung	137
4.2 Realwirtschaftliche Effekte der Euroeinführung	139
4.3 Der Preis der Stabilisierung	152
4.4 Austrittsszenarien	159
4.5 Wert des Euros	167
 <b>5. DIE BEDEUTUNG DES BINNENMARKTES</b>	 <b>173</b>
<i>CHRISTIAN GOKUS</i>	
5.1 Einleitung	173
5.2 Die Vorzüge des Europäischen Binnenmarkts	174
5.3 Die ökonomischen Effekte des Europäischen Binnenmarktes	178
5.4 Die Nachteile des Binnenmarktes und nicht ausgeschöpfte Nutzungspotentiale	182
5.5 Die Weiterentwicklung des Binnenmarktes	183
 <b>6. DER NUTZEN DER ERWEITERUNGS- UND NACHBARSCHAFTSPOLITIK</b>	 <b>187</b>
<i>KATRIN BÖTTGER</i>	
6.1 Einleitung	187
6.2 EU-Erweiterung	188
6.3 Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)	190
6.4 Austritte und Sezessionsbestrebungen	192
6.5 Fazit	193
 <b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	 <b>197</b>

## Vorwort der Herausgeber

Diese Studie entstand vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in der Eurozone, um den Nutzen Europas für die Bürgerinnen und Bürger in einer Situation zu verdeutlichen, in der die öffentliche Debatte überwiegend von den schier unglaublich hohen Kosten für die Rettungsmaßnahmen in der Eurozone beherrscht wurde. Die Diskussion hierüber zu entdramatisieren und eine realistische Einschätzung der Garantie- und Haftungsrisiken Deutschlands vorzunehmen, ist eines der Anliegen der vorliegenden Studie. Zum anderen wird herausgearbeitet, warum es Wert war und ist, die erwähnten Haftungsrisiken einzugehen – und zwar aus makroökonomischer wie vor allem aber auch aus politischer Sicht. Europa ist weit mehr als nur die Ökonomie von Staaten und Banken. Es geht um EU-weiten Verbraucherschutz, Produktsicherheit, Reise- und Wohnsitzfreiheit, um EU-weite Umweltstandards, um Sicherheit und Recht in einem europäischen Raum ohne Binnengrenzen. Es geht darüber hinaus um die friedliche Konfliktregelung und die Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Staaten auf einem Kontinent, auf dem über Jahrhunderte bis in die 1990er Jahre kriegerische Gewalt zur Anwendung kam.

Die Autoren dieses Bandes beleuchten die vielfältigen Facetten des Wertes der europäischen Integration, um all jenen, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit europaskeptischen bis -feindlichen Ansichten auseinandersetzen müssen, Argumente für eine sachliche Diskussion an die Hand zu geben, die sich mit der Kritik an der EU auseinandersetzt. In vielen Fällen kommen die Autoren zu dem Schluss, dass der Nutzen der europäischen Integration die damit verbundenen Kosten übersteigt. Sie unterstreichen allerdings auch, dass sich der Nutzen nicht immer richtig entfalten kann, weil die Integration in etlichen Bereichen unvollständig ist und das damit verbundene Stück an „Nicht-Europa“ einen entgangenen Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger darstellt.

Berlin, im Dezember 2013



Prof. Dr. Mathias Jopp  
Direktor des IEP



Dr. Funda Tekin  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin des IEP



# 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

Julian Plottka und René Repasi

## 1.1 Einleitung

Welchen Wert hat ein „Wert“? Scheint diese Frage auf den ersten Blick nur einer einfachen sprachlichen Präzisierung zu bedürfen, so weist sie auf eine grundlegende Problematik dieses Kapitels hin. Was soll hier untersucht werden? Sprachlich präzisieren ließe sich der Begriff des Wertes, wie die Überschrift bereits verrät, einerseits als „normative Grundlage der Europäischen Union“ und andererseits als „Nutzen der Unionsbürger“. Somit lauten die Ausgangsfragen dieses Kapitels: Welchen Nutzen ziehen die Unionsbürger aus den normativen Grundlagen der Europäischen Union (EU)? Erzeugen die normativen Grundlagen darüber hinaus einen ideellen Wert?

Dass die Werte aus Sicht der Unionsbürger aber auch Versprechungen für die Ausgestaltung zukünftiger europäischer Politik sind, zeigt ein Blick in Art. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV), der die Ziele der EU bestimmt. Darin sind viele der in Art. 2 EUV genannten Werte unmittelbar als politische Zielbestimmungen formuliert:

**Tabelle 1.1: Werte in den Zielen der EU-Politik gem. Art. 3 EUV**

Werte in den Zielen der EU-Innenpolitik gem. Art. 3 EUV	
Frieden	Abs. 1
Freiheit	Abs. 2
Sicherheit	
Recht	
Nachhaltige Entwicklung	Abs. 3
Soziale Marktwirtschaft	
Sozialer Fortschritt	
Umweltschutz	
Gleichstellung der Geschlechter	
Solidarität	
Kultureller Reichtum	
Sprachliche Vielfalt	
Werte in den Zielen der EU-Außenpolitik gem. Art. 3 EUV	
Frieden	Abs. 5
Sicherheit	
Nachhaltige Entwicklung	
Solidarität	
Gegenseitige Achtung unter den Völkern	
Schutz der Menschenrechte	
Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die normativen Grundlagen werden im „Werte-Artikel“ des EUV dargelegt, der die Werte auflistet, „auf die sich die Union gründet“ (Art. 2 S. 1 EUV) und die von den Mitgliedstaaten geteilt werden. Dabei sind die Werte hier nicht allein als politische Zielbestimmungen im Sinne von „Staatszielbestimmungen“ (Ipsen 1996: 225) zu verstehen, die ihren Wert durch ihre Durch- und Umsetzung entfalten und als zu erreichendes Ziel am Ende des Integrationsprozesses stehen. Sie sind auch Ausdruck eines gemeinschaftlichen Konsenses über die Form des Zu-



sammenlebens in der EU. Sie enthalten Garantien, auf die sich jeder Bürger der EU verlassen kann. Dass die Einhaltung der Werte eine Herausforderung für die EU sein kann, ist noch zu zeigen.

**Tabelle 1.2: Werte als Basis der EU gem. Art. 2 EUV und Zustimmungsraten, zur Frage ob die Bürger die EU mit diesen verbinden<sup>1</sup>**

Wert	Zustimmungsrate zur Aussage, dass die EU den jeweiligen Wert repräsentiert
Frieden <sup>2</sup>	39 Prozent
Achtung der Menschenwürde	wurde nicht abgefragt
Freiheit	12 Prozent
Demokratie	37 Prozent
Rechtsstaatlichkeit	23 Prozent
Wahrung der Menschenrechte	35 Prozent
Minderheitenrechte	wurde nicht abgefragt
Pluralismus	wurde nicht abgefragt
Gleichheit	12 Prozent <sup>3</sup>
Nichtdiskriminierung	
Gleichheit von Frauen und Männern	
Toleranz	10 Prozent
Gerechtigkeit	wurde nicht abgefragt
Solidarität	15 Prozent

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Art. 2 EUV und einer Eurobarometerumfrage aus dem Jahr 2012 (Europäische Kommission 2012a: 14).

Im gleichen Art. 3 EUV ist in Abs. 6 festgehalten, dass die der EU durch das Primärrecht übertragenen Kompetenzen der Verwirklichung der in den Abs. 1 bis 5 desselben Artikels niedergelegten Ziele der EU dienen. Damit dienen sie auch der Verwirklichung der in diesen Zielen enthaltenen normativen Grundlagen, die in Tabelle 1.1 aufgelistet sind. Im Anschluss an die Feststellung dieser grundlegenden Wertorientierung europäischer Politik, die vor allen wirtschaftlichen Kalkülen steht, stellt sich jedoch sogleich die Frage nach der Um- und Durchsetzung dieser Ziele und Werte. Tabelle 1.2 gibt hier auf Basis einer Eurobarometerumfrage aus dem Jahr 2012 eine Antwort aus Sicht der Unionsbürger, ob diese die in Art. 2 EUV genannten Werte in der EU als verwirklicht ansehen. Aus Sicht der Befragten ist die EU insbesondere bei der Verwirklichung der Werte Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte besonders erfolgreich (grau unterlegt in Tabelle 1.2). Im Vergleich zu den anderen abgefragten Werten sieht ein deutlich höherer Prozentsatz der Befragten diese vier Werte als durch die EU repräsentiert an.

<sup>1</sup> Den Befragten wurde von TNS Opinion & Social eine Liste mit den in der Tabelle genannten sowie den folgenden nicht in Art. 2 EUV enthaltenen Werten vorgelesen, aus der die Befragten drei Werte auswählen sollten, „die am besten für die Europäische Union stehen“. Als weitere Antwortkategorien wurden genannt: Respekt gegenüber anderen Kulturen (17 Prozent), Respekt gegenüber dem menschlichem Leben (15 Prozent), Selbstverwirklichung (4 Prozent), Religion (3 Prozent), nichts davon (5 Prozent) und weiß nicht (8 Prozent) (Europäische Kommission 2012: 12-14).

<sup>2</sup> Frieden als Wert ist nicht in Art. 2, sondern Art. 3 Abs. 1 EUV aufgeführt. Da dieser Wert in der Umfrage am häufigsten genannt wurde, wurde er in die Tabelle aufgenommen, um eine Verzerrung der Darstellung zu vermeiden.

<sup>3</sup> Weder die Nichtdiskriminierung noch die Gleichheit von Frauen und Männern wurden als gesonderte Werte in der Umfrage abgefragt. Es wurde nur nach dem Wert der Gleichheit (im Allgemeinen) gefragt.

### 1.1.1 Kosten der Verwirklichung der normativen Grundlagen

Neben dem Nutzen der Werte stellt sich aber auch die Frage nach den Kosten, die diese Werte erzeugen. Das Beispiel des Wertes „Solidarität“ (Art. 2 EUV), der in Art. 3 Abs. 3 EUV als „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ als Ziel europäischer Politik genannt wird, verdeutlicht dies schnell.

Während für den Zustand des Friedens ohne Einschränkungen anzunehmen ist, dass jeder Unionsbürger davon kurz- wie langfristig profitiert, stellt sich die Realisierung des Wertes Solidarität in der kurzfristigen Perspektive immer als eine Frage der Umverteilung dar. Während Frieden eine Win-win-Situation ist, werden zu einem Zeitpunkt der Verwirklichung von Solidarität immer einige Unionsbürger Kosten zu tragen haben, während andere davon profitieren. Die öffentliche Debatte über Maßnahmen zur Überwindung der aktuellen Krise in der Eurozone zeigt dies exemplarisch, auch wenn selten klar benannt wird, wer profitiert und wer die Kosten trägt.<sup>4</sup> Nun besteht die Möglichkeit, dass die Rollen zwischen den Bürgern, die die Kosten tragen, und jenen, die den Nutzen aus der Zielverwirklichung ziehen, in der langfristigen Perspektive wechseln und die politischen Zielbestimmungen und damit die gesamte Wertegemeinschaft als legitim angesehen wird.

Wechseln die Rollen jedoch selbst in der langfristigen Perspektive nicht, reicht eine reine Kosten-Nutzen-Rechnung nicht aus, um der Wertegemeinschaft EU Legitimität zu verleihen. Dies wirft die Frage auf, ob die normativen Grundlagen der EU jenseits ihres konkreten Nutzens für die Unionsbürger im Falle einer Zielverwirklichung einen „Wert“ haben. Oder ist die EU eine „Schönwetterdemokratie“, wie es mit Blick auf den wirtschaftlichen Erfolg der jungen Bundesrepublik Deutschland oftmals formuliert wurde (exemplarisch nur Korte 2003)?

### 1.1.2 Wert der normativen Grundlagen jenseits des individuellen Nutzens

Mit Blick auf die in Art. 2 EUV niedergelegten Werte ist zu vermuten, dass sie Ausdruck eines breitgeteilten Konsens in der EU sind, was die Gesellschaften in den Mitgliedstaaten ausmachen soll. Bestätigung findet diese Hypothese in der letzten Eurobarometer-Umfrage zu den Werten der Union aus dem Jahr 2012. So geben 59 Prozent der Befragten an, „dass es im Vergleich mit anderen Kontinenten deutlich einfacher ist, zu sehen, welche Werte die EU-Bürger teilen“ (Europäische Kommission 2012a: 7). Es muss folglich zumindest einen Minimalkonsens über geteilte Werte geben, die Europa vom Rest der Welt unterscheiden. Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind, wie bereits zitiert die Werte, die die meisten Unionsbürger als von der EU repräsentiert ansehen (siehe Tabelle 1.2 und Europäische Kommission 2012a: 12-14).

Mit Blick auf die in Art. 3 EUV kodifizierten Ziele lässt sich die zuvor gestellte Frage theoretisch beantworten, wenn man die Werte auch als politische Zielbestimmungen im zuvor genannten Sinne begreift. Es handelt sich bei politischen

---

<sup>4</sup> In der deutschen Debatte werden meistens „die Griechen“ als Profiteure und „die Deutschen“ als Zahlmeister dargestellt, wobei es wohl eher richtig ist, dass in allen Mitgliedstaaten Kosten der Krisenbewältigung getragen werden, während der Kreis der Profiteure sich erst abschließend definieren lässt, falls die Maßnahmen Erfolge zeigen sollten.

Zielbestimmungen nicht um ein politisches Programm, das wie ein Regierungsprogramm mit jedem Machtwechsel ausgetauscht wird. Stattdessen handelt es sich bei ihnen um primärrechtlich kodifizierte politische Zielsetzungen, die über alle oder zumindest die meisten politischen Lager hinweg geteilt werden. Unabhängig von nuancierten Interpretationen durch die unterschiedlichen politischen Lager, wird ihre Verwirklichung über Regierungswechsel hinweg angestrebt, wenn auch jeweils auf anderem Wege. Normative Grundlagen sind damit Ausdruck eines Grundkonsenses aller Bürger darüber, wie das Gemeinwesen, in dem sie leben (wollen), ausgestaltet werden soll. In diesem Sinne kommt den normativen Grundlagen der EU neben ihrem jeweils konkreten Nutzen für die Unionsbürger ein gemeinschaftsbildender Wert zu. Finden sich die Bürger mit ihren individuellen Vorstellungen vom Gemeinwesen in den politischen Zielbestimmungen wieder, so erübrigt sich auch bei Werten, deren Realisierung keine Win-win-Situation ergibt, sondern sich nur in Form von Umverteilungen verwirklichen lassen, die Legitimation des Gemeinwesens durch Kosten-Nutzen-Rechnungen. Solidarität ist dann der Preis, der zu zahlen ist, um das Gemeinwesen entsprechend den gemeinsam geteilten Vorstellungen (politische Zielbestimmungen) zu realisieren.

Daneben stellt sich aber noch die Frage nach der Wahrnehmung des Wertes und des Nutzens der normativen Grundlagen durch die Unionsbürger. Deutlich wird dies am Beispiel des Wertes Frieden. Sowohl der konkrete Nutzen für den einzelnen Unionsbürger als auch der Wert dieser normativen Grundlage ist – wie an späterer Stelle noch ausgeführt wird – unbestreitbar. Die Wirkung des Narrativs der EU als Friedensunion ist inzwischen jedoch so gering, dass es bei den jüngeren Generationen nur noch wenig zur Legitimation der EU beiträgt. Die EU scheitert gewissermaßen an ihrem eigenen Erfolg. Denn bei der Schaffung von Frieden innerhalb ihrer Grenzen ist sie so erfolgreich, dass für Schüler, die ihr gesamtes Leben in der EU verbracht haben, die Abwesenheit von Krieg eine Selbstverständlichkeit geworden ist. Entsprechend betrachten sie Frieden nicht mehr als eine Leistung der EU, sondern Krieg als etwas Irreales, das nur außerhalb der EU stattfindet und hier undenkbar ist. Diese Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung von Wert und Nutzen der EU und der (fehlenden) Wahrnehmung ihrer Leistungen zeigt sich nicht allein beim Wert des Friedens.

Entsprechend werden im Folgenden nicht nur die beiden zuvor skizzierten Dimensionen des gemeinschaftsbildenden Wertes und des konkreten Nutzens für die normativen Grundlagen Frieden, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit diskutiert, sondern auch die Frage nach deren Perzeption durch die Unionsbürger angeschnitten. Diese Auswahl der Werte ist durch die in Tabelle 1.2 ausgewiesenen Ergebnisse der zuvor zitierten Eurobarometer-Umfrage (Europäische Kommission 2012a) begründet. Angesichts der höchsten Zustimmungsraten zu den Aussagen, dass diese Werte von der EU repräsentiert werden, können sie zudem als Kern eines europäischen Wertekonsenses unter den Unionsbürgern angesehen werden, den die EU auch verwirklichen konnte.

### 1.2 Frieden als Lebenswirklichkeit

Legt man die Definition von Frieden als „Abwesenheit von direkter physischer Gewalt beziehungsweise ihrer Androhung“ (Bonacker/Imbusch 2010: 128) der empirischen Beobachtung zu Grunde, so ist festzustellen, dass seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 auf dem Territorium der Europäischen Union beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaften in ihrer jeweiligen territorialen Ausdehnung Frieden geherrscht hat. Dies hat zum einen mit der Mitgliedschaft der meisten EU-Staaten in der North Atlantic Treaty Organization (NATO) zu tun (America as Europe's pacifier), zum anderen auch mit der Verfügungsgewalt Frankreichs und des Vereinigten Königreichs über Nuklearwaffen, was einen erneuten von Deutschland ausgehenden Krieg gegen diese beiden Staaten verunmöglicht und zum amerikanischen Abschreckungspotenzial gegen Angriffe auf das NATO-Territorium leicht verstärkend hinzukommt. Aber die zweite, nicht-militärische, wesentliche Friedensdimension ist jene der europäischen Integration (Frieden der Integration).

Was für eine Ausnahmesituation der europäische Raum des Friedens im Vergleich zu anderen Regionen der Welt ist, macht Grafik 1.1 (S. 10) deutlich. Mit Ausnahme Australiens gibt es keinen Kontinent, der in den letzten 37 Jahren<sup>5</sup> so wenigen aktiven bewaffneten Konflikten ausgesetzt war wie Europa. Im Folgenden wird deutlich gemacht, dass das nicht nur ein historischer Zufall ist, sondern, neben den bereits genannten Faktoren (USA, NATO sowie die französischen und britischen Nuklearwaffen), die europäische Integration die zentrale Ursache für den wirtschaftlich und gesellschaftlich gestifteten Frieden in Europa ist. Deshalb kann die europäische Integration auch als friedensförderndes Regionalisierungsmodell Vorbild für andere Weltregionen sein. Damit ist an dieser Stelle nicht die Frage gemeint, inwieweit die EU durch ihr Handeln in ihren Außenbeziehungen zum Frieden in der Welt beitragen kann, sondern inwieweit die Mechanismen, die Europa befriedet haben, sich auf andere Weltregionen übertragen lassen und diesen als positives Beispiel dienen.

Allerdings zeigt die Grafik 1.1 auch, dass entsprechend der vom Uppsala Conflict Data Program verwendeten Definition von aktiven bewaffneten Konflikten<sup>6</sup> in zwei Fällen Ausnahmen vom Frieden in der Europäischen Union beziehungsweise den Europäischen Gemeinschaften bestanden<sup>7</sup>. Dies betrifft in Großbritannien zum einen den Nordirland-Konflikt von 1971 bis 1998 und zum anderen die Terroranschläge im Jahr 2005 als eine Form der einseitigen Gewalt (Uppsala Conflict Data Program 2013c)<sup>8</sup>. Im Falle Spaniens betrifft dies einerseits den Konflikt um das Baskenland, in dem die Terroranschläge der ETA<sup>9</sup> in einigen der 1980er und 1990er Jahre so viele Todesopfer forderten, dass der Konflikt im Sinne der genannten Definition des Uppsala Conflict Data Programs

<sup>5</sup> Der der Grafik 1.1 zu Grunde liegende Datensatz reicht bis in das Jahr 1975 zurück.

<sup>6</sup> Der Definition zufolge gelten bewaffnete Konflikte als aktiv, wenn die Kampfhandlungen mehr als 25 Todesopfer in einem Kalenderjahr fordern beziehungsweise im Falle einseitiger Konflikte mehr als 25 Zivilisten getötet werden (Uppsala Conflict Data Program 2013b).

<sup>7</sup> Dass auch Rumänien rot markiert ist, bezieht sich auf die Proteste gegen das Regime des damaligen rumänischen Präsidenten Nicolae Ceaușescu im Dezember 1989 (Uppsala Conflict Data Program 2013e).

<sup>8</sup> Im Falle des Vereinigten Königreichs kommt noch der Falklandkrieg als bewaffneter Konflikt hinzu.

<sup>9</sup> Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit).

als aktiv zu qualifizieren ist, und andererseits die Terroranschläge in Madrid im Jahr 2004 (Uppsala Conflict Data Program 2013d). Dieser Befund deutet bereits darauf hin, dass es neuere Formen gewaltsamer Konflikte gibt, die sich allein durch eine Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Staaten nicht befrieden lassen und für deren Lösung die EU zuvörderst in ihrer Außenpolitik Ansätze zur Friedensförderung innerhalb von Staaten entwickeln muss.

**Grafik 1.1: Staaten, die im Zeitraum von 1975 bis 2012 von mindestens einem aktiven bewaffneten Konflikt betroffen waren**<sup>10</sup>



Staaten, die im Zeitraum von 1975 bis 2012 von mindestens einem aktiven bewaffneten Konflikt betroffen waren, sind in „rot“ dargestellt. Die Definition von „bewaffneter Konflikt“ umfasst dabei Kriege, kleine Konflikte, Konflikte zwischen nicht staatlichen Akteuren und einseitige Konflikte, bei denen nur von einem Akteur Gewalt ausgeübt wird. In der Datenbank des Uppsala Conflict Data Program werden Konflikte als „aktiv“ aufgenommen, sofern in den Kampfhandlungen 25 oder mehr Tote in einem Kalenderjahr auf dem Gebiet des jeweiligen Staates zu verzeichnen sind. Im Falle einseitiger Konflikte wird die Anzahl getöteter Zivilisten als Indikator verwendet, der Schwellenwert liegt ebenfalls bei 25. Die vom Uppsala Conflict Data Program erhobenen Daten reichen bis in das Jahr 1975 zurück.

Quelle: Uppsala Conflict Data Program (2013a).

Die Einzigartigkeit des Friedens in der EU zeigt sich jedoch nicht nur im Vergleich zu anderen Regionen der Welt, sondern auch in historischer Perspektive. Dies hat jüngst Robert Menasse (2012: 7) sehr anschaulich beschrieben: „Wenn man [auf der europäischen Landkarte] ... für jeden Krieg, der in Europa je stattgefunden hat, mit einem roten Stift eine Linie zwischen den kriegsführenden Parteien zieht, Schlachtfelder und Frontverläufe markiert, verschwindet [die Karte] ... völlig unter einem rotgefärbten Feld.“ Führt man die gleiche Übung für die Zeit der Mitgliedschaft der einzelnen Staaten in der EU durch, so bleibt die Karte weiß.

Aus diesem Grund ist die EU im Jahr 2012 vollkommen zu Recht mit dem Friedensnobelpreis für eine Leistung ausgezeichnet worden, die sowohl im Vergleich zu allen anderen Teilen der Welt als auch in der Geschichte der Mensch-

<sup>10</sup> Für die USA führt die Uppsala Conflict Data Base Anschläge von al-Kaida sowie Kriege und kleine Konflikte mit Grenada, dem Irak und Panama auf. Für Kanada werden Aktivitäten der Rockerbande „Hells Angels“ als Konflikt zwischen nichtstaatlichen Akteuren geführt.



heit einzigartig ist: „The union and its forerunners have for over six decades contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights in Europe“ (The Norwegian Nobel Institute 2012).

Basiert die zuvor gemachte empirische Betrachtung des Friedens in der EU bisher auf einer relativ einfachen Definition von Frieden als Abwesenheit physischer Gewalt (Bonacker/Imbusch 2010: 128), so ändert auch eine Definition, die mehr Kriterien anlegt, nichts an der vorhergehenden Analyse. Während die bisher verwendete Definition am Ergebnis ansetzt, soll nun nach den Ursachen des Friedens in der EU gefragt werden. Denn bisher ist nicht belegt worden, inwieweit der zuvor skizzierte Befund ursächlich auf die europäische Integration zurückzuführen ist, auch wenn die territoriale Ausdehnung und die historische Phase des Friedens diese Annahme nahelegen.

Ein Beleg, der in Richtung eines kausalen Zusammenhangs zwischen der europäischen Integration und dem Zustand des Friedens deutet, ist der Beitrag, den die EU zur Stabilisierung des Westbalkans leistet. Nachdem mit US-amerikanischer militärischer Hilfe die Kampfhandlungen beendet werden konnten, leistet die EU nicht nur durch ihre Außenpolitik, sondern gerade durch die Erweiterungspolitik (Slowenien und Kroatien) einen Beitrag zur Friedenssicherung und Stabilisierung in der Region (Fischer 2007). Ideengeschichtlicher Ausgangspunkt einer Definition, die nach den Ursachen des Friedens fragt, ist Immanuel Kants „Zum ewigen Frieden“ (Kant 2005 (1795)). Ausgehend von seiner Annahme, dass „ein dauernder allgemeiner Friede, durch die so genannte Balance der Mächte in Europa [...] ein bloßes Hirngespinnst“ (Kant 1992 (1793): 47-48) ist, entwirft er einen idealen Zustand, in dem es souveränen Staaten gelingt, durch die Schaffung eines dauerhaften über das Völkerrecht hinausgehenden, „gemeinschaftlich-gesetzlichen Zustand[s]“ (Kant 2005 (1795): 11) den Krieg zu überwinden. „Dies wäre ein Völkerbund, der aber gleichwohl kein Völkerstaat seyn müßte“ (Kant 2005 (1795): 16), also ohne Zentralgewalt auskommt. Einer solchen Definition von Frieden folgend ist dieser erst erreicht, wenn durch institutionelle Vorkehrungen (bei Kant (2005 (1795): 24) „Weltbürgerrecht“) der Naturzustand zwischen den Staaten überwunden und Krieg dauerhaft unmöglich ist (Bonacker/Imbusch 2010: 128).

Dieser Zustand der Verrechtlichung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU wurde durch die europäische Integration geschaffen, auch wenn er in einem wichtigen Aspekt von der utopischen Konzeption Kants abweicht. Die Väter des europäischen Integrationsprojekts vertrauten nicht allein auf die „moralische Selbstbindung der Regierungen“ (Habermas 1995: 296) in einer supranationalen Rechtsordnung, sondern untermauerten diese von Anfang an durch die wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten und nahmen auf diese Weise den Regierungen zugleich die Mittel, gegeneinander Krieg zu führen.

Im Schuman-Plan schlug die „französische Regierung [...] vor, die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde (Haute Autorité) zu stellen“. „Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen

Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist“ (Schuman 1950).

Mit der Umsetzung dieses Planes in Form der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl) im Jahr 1951 war in drei Bereichen die Grundlage für einen „gemeinschaftlich-gesetzlichen Zustand“ (Kant 2005 (1795): 11) zwischen den sechs Gründungsstaaten geschaffen worden.

Erstens wurde durch die Kontrolle der Kohle- und Stahlproduktion durch die Hohe Behörde als der ersten supranationalen Organisation den sechs Gründungsstaaten de facto jegliche Möglichkeit zur Vorbereitung eines Krieges genommen (Görtemaker 1999: 289-294). Dieses Motiv der Beschränkung machtpolitischer Handlungsoptionen einzelner Mitgliedstaaten durch das europäische Primärrecht findet sich beispielsweise auch als einer der Gründe für die Schaffung einer gemeinsamen Währung wieder.

Zweitens wurde mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl die Grundlage für die wirtschaftliche Integration gelegt, die der Logik David Mitrany's (1966: 69) folgte: „binding together those interests, which are common, where they are common, and to the extent to which they are common“. Die sektorale Integration in der Montanindustrie lag nicht nur im Interesse der Mitgliedstaaten, weil diese einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Vergemeinschaftung zogen sondern auch weil der funktionalistischen Logik folgend, sich der konkrete Nutzen dadurch immer weiter steigern lässt, indem weitere Sektoren vergemeinschaftet werden (Görtemaker 1999: 290-291). Den Zustand des Friedens zu erhalten, liegt mithin im wirtschaftlichen Interesse aller Mitgliedstaaten.

Drittens wurde mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – auch wenn er am 23. Juli 2003 nach 50 Jahren Geltung auslief (Art. 97 EGKS-Vertrag) – die Grundlage für die Verrechtlichung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten gelegt, wie wir sie heute in Form des Vertrags über die Europäische Union (EUV), des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)<sup>11</sup> kennen. Dabei gleicht die Wirklichkeit der europäischen Integration dem von Kant (2005 (1795): 11) beschriebenen „gemeinschaftlich-gesetzlichen Zustand“ insoweit, als es sich um eine freie Assoziation von souveränen Staaten handelt, die keiner Zentralgewalt unterworfen sind und sich trotz der skizzierten macht- und interessenspolitischen Fundierung zu einem erstaunlichen Grad – und weltweit einmalig – aufgrund „moralische[r] Selbstbindung“ (Habermas 1995: 296) an die geltende Rechtsordnung halten. Besonders deutlich wird dies im Falle der Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), in denen Mitgliedstaaten verurteilt werden. Obwohl die Unionsebene nicht über das Gewaltmonopol verfügt und keinen exekutiven Arm hat, der die Urteile des EuGH vollstrecken könnte, weil beides weiterhin in den Händen der Mitgliedstaaten liegt, leisten diese trotz der Abwesenheit von physischem Zwang beziehungsweise von dessen Androhung den Urteilen Folge.

---

<sup>11</sup> Auch der EURATOM-Vertrag ist weiterhin Teil des europäischen Primärrechts.

Durch diese drei institutionellen Sicherungen ist es den Mitgliedstaaten mit der Schaffung der EU gelungen, Kants Ideal einer Verrechtlichung der Beziehungen zwischen Staaten näher zu kommen als jede andere internationale Institution. Die europäische Integration hat damit den vielleicht größten Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen überhaupt geleistet. Der konkrete individuelle Nutzen, den die Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen als Basis für den Frieden in der EU jedem einzelnen Unionsbürger bringt, kann hier nicht im Einzelnen aufgelistet werden, da Frieden Voraussetzung für die Realisierung jedes in den anderen Kapiteln dieser Studie genannten Nutzens ist.

So erfolgreich die Sicherung des Friedens auf dem Gebiet der EU und ihrer Vorläufer durch den Prozess der europäischen Integration seit 1951 gewesen ist, so düster war das Kapitel europäischer Geschichte vor 1945. Nun würde man vollständig fehlgehen, in der von Deutschland über den Kontinent und noch darüber hinaus gebrachten Katastrophe eine Voraussetzung für den darauffolgenden Integrationsprozess zu sehen. Dennoch ist Letzterer nicht ohne Erstere zu verstehen: Claus Leggewie (2011: 15) macht dies deutlich, wenn er den 27. Januar 1945, den „Tag der Befreiung des Vernichtungslagers Auschwitz“, als zentralen „Anker- und Fluchtpunkt einer supra- und transnationalen Erinnerung in Europa“ beschreibt. Dieser gemeinsame Fluchtpunkt bedeutet nicht, dass die Erinnerung an den Holocaust in allen Mitgliedstaaten von denselben Deutungsmustern strukturiert ist. Während die einen sich aus einer Perspektive der Befreier und die anderen eher aus einer Perspektive der Opfer erinnern, steht wiederum bei anderen die Frage der Schuld im Zentrum der Erinnerung. Dabei verlaufen die Trennlinien dieser Deutungsmuster nicht zwangsläufig entlang mitgliedstaatlicher Grenzen, sondern können auch quer durch Gesellschaften und Generationen verlaufen. Ihnen allen gemein ist jedoch die Orientierung auf das Ziel, „dass Auschwitz nicht sich wiederhole“ (Adorno 1971: 88), womit der Holocaust zum negativen Gründungsmythos Europas geworden sei (Leggewie 2011: 15).

Dies zeigt, dass dem Frieden als normative Zielorientierung der EU ein gemeinschaftsbildender Wert zukommt, der nicht nur das Sicherheitsdilemma zwischen den Mitgliedstaaten überwunden hat, sondern die Menschen in Europa verbindet. Verlässt man die Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen und bricht den Prozess der europäischen Integration auf das konkrete Leben der Europäer herunter, so wird die Stärke der gemeinschaftsbildenden Wirkung erst richtig deutlich. Robert Schuman hat seine Rede, in der er den Plan zur Schaffung der Montanunion öffentlich darlegte, am 9. Mai 1950 gerade einmal fünf Jahre und drei Monate nach dem 27. Januar 1945 gehalten. Binnen einer halben Dekade nach der größten Katastrophe der Menschheitsgeschichte reichen sich Opfer und Täter, „Hitlers willige Vollstrecker“ (Goldhagen 1996) und Befreier, die Hände und überwinden alte Erbfeindschaften. Binnen weniger Monate gelingt, was Jahrhunderte lang nie versucht wurde, und es hält bis heute über sechs Jahrzehnte. „Bemerkenswert ist jedenfalls, dass Europa trotz eines beachtlichen Restes wechselseitiger Stereotype und Ressentiments“ von überzogenen „Feindbildern und ‚Erbfeindschaften‘ Abstand genommen hat“ (Leggewie 2011: 35). Selbst die Darstellung der deutschen Bundeskanzlerin in der griechischen



Presse bekleidet mit nationalsozialistischen Uniformen ist weniger als Ausdruck eines neuen Nationalismus und dem Entstehen neuer Feindbilder als vielmehr dem Auflagedruck der Boulevardpresse geschuldet.

Die Reintegration der Deutschen in eine wertebasierte Gemeinschaft fand jedoch nicht nur auf der individuellen, sondern auch auf der zwischenstaatlichen Ebene statt. Ein Aspekt, der gerade in den Debatten über die Abgabe nationaler Entscheidungskompetenzen an die EU, die inzwischen auch in Deutschland immer lauter geführt werden, oftmals ausgeblendet wird. Die Bundesrepublik Deutschland hat erst durch den Prozess der europäischen Integration (und der Westintegration im weiteren Sinne) seine nationale Souveränität schrittweise wiedererlangt. So resümiert Görtemaker (1999: 294) mit Blick auf die Unterzeichnung des EGKS-Vertrags: „Der Weg nach Europa [bedeutete] für die Bundesrepublik zugleich ein Stück Gleichberechtigung und Souveränität“. Der 1951 begonnene Weg endete erst 1990 mit der Unterzeichnung des Vertrags über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, der in Art. 7 Abs. 2 die „volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten“ für das vereinte Deutschland erstmals seit 1945 wieder herstellte. Noch 1990 formulierte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl gegenüber dem damaligen französischen Präsidenten François Mitterand: „Je mehr Rechte [...] Deutschland an die EG übertrage, was im Gange und unser Ziel sei, desto weniger wirklich erscheine das Gespenst eines Vierten Reiches“ (Bundesministerium des Innern 1998: 845). Im selben Gespräch drang der französische Präsident angesichts der deutschlandpolitischen Entwicklung auf ein Vorziehen der Regierungskonferenz bezüglich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und unterstrich, dass die deutsche Wiedervereinigung nicht allein eine deutsche Entscheidung sei, was die internationalen und die Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaften (EG) betreffe (Bundesministerium des Innern 1998: 851-852). In einer Lesart wurde diese Position dahingehend gedeutet, dass die Abgabe der Deutschen Mark (DM) der „Preis“ (Sauga/Simons/Wiegref 2010: 37-38) für die Wiedervereinigung gewesen sei, den Deutschland zu entrichten hatte.<sup>12</sup> Die Frage, ob die deutsche Wiedervereinigung auf diese Weise den Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, für die bereits in den 1980er Jahren konkrete Planungen bestanden (Schlüter 1987: 135-138), nur erheblich verkürzt hat oder ob ohne das Ende des Ost-West-Konflikts den Vorschlag der Delors-Gruppe (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989) dasselbe Schicksal ereilt hätte, wie es dem Werner-Plan (Werner 1970) widerfuhr, wird jedoch nie abschließend beantwortet werden können. Dennoch macht das Protokoll der Gespräche zwischen Helmut Kohl und François Mitterand sehr schön die Verbindung von deutscher Souveränität und europäischer Integration deutlich.

Aus Sicht der Bundesbürger entfaltet die normative Grundlage des Friedens, den dauerhaft zu verwirklichen es der EU gelungen ist, sowohl einen Nutzen als auch einen normativen Wert. Der Nutzen besteht in der dauerhaften Abwesenheit gewalttätiger Auseinandersetzungen, die zugleich Voraussetzung für jeglichen

---

<sup>12</sup> Jenseits der Aktenlage liegen die Interpretationen des Sachverhalts durch die damals beteiligten deutschen und französischen Regierungsmitglieder und Beamten jedoch sehr weit auseinander (Sauga/Simons/Wiegref 2010: 35-36).

weiteren aus der EU gezogenen Nutzen ist. Der normative Wert des Friedens besteht darin, dass die Deutschen kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in eine wertebasierte Gemeinschaft aufgenommen worden sind, die die Beziehungen zwischen Staaten Europas aus dem unsicheren Mächtegleichgewicht früherer Jahrhunderte in eine Rechtsgemeinschaft überführte. Um diesen Nutzen und Wert zu erlangen, sind der Bundesrepublik zudem keine Kosten entstanden, sondern sie ist obendrein mit der schrittweisen Wiedererlangung nationaler Souveränität belohnt worden.

### 1.3 Die Verwirklichung der Demokratie

Wie Tabelle 1.2 ausweist, wird „Demokratie“ nach „Frieden“ am zweit häufigsten als Wert benannt, den die EU repräsentiert. Während bezogen auf den Wert des „Friedens“ sowohl die regional vergleichende als auch historische Analyse die EU eindeutig als einmaliges Friedensprojekt ausweist, so fällt ein Urteil zum Wert der „Demokratie“ weniger eindeutig aus: Manfred G. Schmidt (2010: 392-397) klassifiziert in seiner vergleichenden Diskussion von Demokratie-Indizes für das Jahr 2007 45 Staaten als „Demokratien“, 42 Staaten als „defekte Demokratien“ und 10 Staaten als „stark defekte Demokratien“.<sup>13</sup> Die EU-Mitgliedstaaten ordnet Schmidt (2010: 392-397) den Demokratien zu. Die Demokratie ist jedoch kein rein europäisches Phänomen mehr.

#### 1.3.1 Die These vom Demokratiedefizit

Gleichzeitig erleben wir eine akademische Debatte, die die von den gängigen Indizes verwendeten Standards grundlegend infrage stellt und statt der Ausbreitung von Demokratien eine sinkende demokratische Qualität selbst in seit Jahrzehnten etablierten Demokratien konstatiert. Colin Crouch (2008) hat diese Diagnose, die immer mehr gesellschaftliche Resonanz erfährt, pointiert auf den Begriff der „Postdemokratie“ gebracht. In einer der wenigen Fachdebatten der europäischen Integrationsforschung, die auch in der breiteren Öffentlichkeit rezipiert wird, geht es um die Frage, ob die EU eine „Postdemokratie“ ist, also ein politisches System, dessen demokratische Qualität nicht mehr den bisher an nationale Demokratien angelegten Standards genügen kann (These vom substanziellen Demokratiedefizit der EU: Graf Kielmansegg 2003; Grimm 1995, 2001a, 2001b), oder ob sich das politische System der EU in einer langen Phase der Demokratisierung befindet und es die Standards mit jedem Integrationsfortschritt mehr und mehr erfüllt (These vom institutionellen Demokratiedefizit der EU: Hix 2005, 2009). Eine weitere in der Debatte vertretene Position geht davon aus, dass alle Politikbereiche von großer Bedeutung für die Bürger weiterhin in den Mitgliedstaaten geregelt würden, während Entscheidungen in Bereichen, die von geringerem öffentlichen Interesse sind, von den Mitgliedstaaten an die EU delegiert worden seien. Entsprechend müsse die demokratische Qualität des politischen Systems auf EU-Ebene nicht dasselbe Niveau wie in den Mitgliedstaaten haben,

---

<sup>13</sup> Der von ihm gebildete Index kombiniert die Werte von Freedom House (politische Rechte und Bürgerrechte) mit dem Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (Schmidt 2010: 398). Neben den genannten, gibt es auch noch die Kategorien „gemäßigte Autokratie“, „Autokratie“ und „gescheiterter Staat“. Einige wenige Staaten wurden nicht klassifiziert, da nicht von allen verwendeten Indizes Werte vorlagen.

sodass dort kein Demokratiedefizit bestehe („no-defecit-thesis“: Moravcsik 2008).<sup>14</sup>

Während sich ausführlich über die quantitative Messung des Anteils streiten lässt, den europäisches Recht an allen in einem Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften hat (König/Mäder 2008; Moravcsik 2008; Plehwe 2008; Töller 2008), belegt die vorliegende Studie in diesem sowie den folgenden Kapiteln, dass die europäische Integration direkte positive (Nutzen) ebenso wie negative Auswirkungen (Kosten) auf das Leben der Unionsbürger hat. Entsprechend der Argumentation dieser Studie und mit jedem Fortgang der europäischen Integration überzeugt die These, es bestehe kein Demokratiedefizit, immer weniger. Mag die „no-defecit-thesis“ mit Blick auf die klar begrenzten, supranationalen Kompetenzen der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vielleicht richtig gewesen sein, so haben zuletzt die Entscheidungen über die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise in der Eurozone den substanziellen Bedarf der EU an demokratischer Legimitation unterstrichen.

In der Frage des Legitimationsbedarfs durch demokratische Entscheidungsverfahren für die auf europäischer Ebene getroffenen Beschlüssen sind sich die Vertreter der These vom substanziellen und die Vertreter der These vom institutionellen Demokratiedefizit der EU einig und widersprechen der „no-defecit-thesis“. Ebenso herrscht Einigkeit hinsichtlich der Feststellung, dass das politische System der EU unabwiesbare demokratisch-institutionelle Defizite aufweist, wie beispielsweise die noch nicht vollständige Parlamentarisierung der EU-Gesetzgebung und der Wahl der Europäischen Kommission als „Regierung“.

Aus Sicht beider Varianten der Defizitthese führen diese institutionellen Probleme mit jeder neuen Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene zu einer weiteren Schwächung der demokratischen Qualität im europäischen Mehrebenensystem. Werden Rechtsetzungskompetenzen von der nationalen zur europäischen Ebene transferiert, befinden sie sich nicht mehr in der alleinigen Hoheitsgewalt der einzelnen Mitgliedstaaten. Entsprechend reduziert sich der Wert demokratischer Teilhaberechte der Bürger an der Politik auf nationaler Ebene (exemplarisch Andersen/Burns 1996; Kirchhof 2004; Papier 2003; Schütt-Wetschky 2003), was durch die Schaffung von Teilhaberechten auf EU-Ebene auszugleichen wäre. Da dort das „Demokratieprinzip nur schwach ausgebildet ist“ (Grimm 2001a: 237), entstehe durch den Kompetenztransfer „aber eine demokratische Kluft“ (Ebenda), das Demokratiedefizit der EU. Während die Vertreter der These vom institutionellen Defizit davon ausgehen, dass sich dieses durch eine Reform des politischen Systems der EU beheben ließe, sehen die Vertreter der These vom substanziellen Demokratiedefizit dieses Problem als nicht lösbar an. Der EU fehlten die Voraussetzungen, eine Demokratie werden zu können, namentlich eine gemeinsame Öffentlichkeit mit einer gemeinsamen Sprache, eine gemeinsame Erinnerung und gemeinsame Erfahrungen (Graf Kielmansegg 2003; Grimm 1995, 2001a, 2001b).

---

<sup>14</sup> Weitere Beiträge zur Debatte, die neue Maßstäbe zur Beurteilung von Demokratie entwickeln und diese auf die EU anwenden, werden hier nicht berücksichtigt (exemplarisch Neyer 2010).

Die These vom Demokratiedefizit ist inzwischen zu einem Narrativ geworden, das von vielen Bürgern als wahr hingenommen wird, ohne es zu hinterfragen. Dabei greift die These sicherlich eine Zahl berechtigter Kritikpunkte am politischen System der EU auf, die dringender Reform bedürfen. Gleichzeitig ist die Übertragung von an nationale Demokratien angelegten Maßstäben auf die europäische Demokratie nicht unproblematisch, da die EU als System „sui generis“ unter anderen Kontextbedingungen als Nationalstaaten funktioniert. Ulrich Beck (2005) hat diesen fehlenden Perspektivwechsel auf den Begriff des „methodologischen Nationalismus“ gebracht, dem auch viele Beiträge in der Debatte über das Demokratiedefizit der EU noch anhängen. Nun lässt sich der „methodologische Nationalismus“ an dieser Stelle weder durch die Entwicklung der neuen, von Beck geforderten Begrifflichkeiten überwinden, noch ist es eine Lösung, neue demokratische Standards zu entwickeln, denen die EU dann genügt, um das Problem einfach weg zu definieren. Jedoch können hier die spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen die erste supranationale Demokratie funktioniert, mit in die Debatte einbezogen werden. Dies widerlegt zumindest das Pauschalurteil einer „defizitären europäischen Demokratie“, die nicht reformierbar sei, ohne dass dabei berechtigte Kritik negiert werden soll. Dazu werden im Folgenden vier Argumente vorgebracht:

- Die EU ist eine Demokratie im Werden.
- Die EU ist ein System „sui generis“, das auf zwei Legitimationssäulen ruht.
- Die EU ist die erste überstaatliche Demokratie, die Nationalstaaten verlorene Handlungsfähigkeit zurückgibt.
- Die EU ist eine vielfältige Demokratie, die Besonderheiten respektiert.

### 1.3.2 Die EU – eine Demokratie im Werden

Eine erste Fehlannahme bei der Beurteilung der europäischen Demokratie entsteht, wenn das politische System der EU als statisches Gebilde betrachtet wird. Stattdessen muss die Analyse die zeitliche Dimension mit einbeziehen. Die EU hat bis heute keine Finalität erreicht, sondern entwickelt sich als Konstrukt „sui generis“ weiter. Gerade die demokratischen Teilhaberechte der Unionsbürger wurden von Vertragsreform zu Vertragsreform weiter gestärkt.

*Europäisches Parlament:* Zu allererst ist hier das von den Unionsbürgern seit 1979 direkt gewählte Europäische Parlament zu nennen. In die vormalige „parlamentarische Versammlung“ waren nur Vertreter der nationalen Parlamente entsandt worden. Seit der letzten Reform durch den Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 ist das Europäische Parlament:

- gleichberechtigter Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV);
- zusammen mit dem Rat Haushaltsgesetzgeber (Art. 312 und 314 AEUV)<sup>15</sup>;
- zustimmungsberechtigt bei den meisten internationalen Verträgen und es hat ein Anhörungsrecht bei allen anderen Verträgen (Art. 218 AEUV).

---

<sup>15</sup> Zustimmungsbefugnis beim mehrjährigen Finanzrahmen und gleichberechtigte Mitwirkung am Jahreshaushaltsplan.

Zudem hat das Europäische Parlament ein informelles Auswahlrecht bezüglich jedes Kandidaten für die Europäische Kommission und wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates<sup>16</sup> (Art. 17 Abs. 7 EUV).

Diese Rechte sind Ergebnis einer Tendenz hin zu einem parlamentarischen Regierungssystem (Rittberger 2012; Rittberger/Schimmelfennig 2006) und zur Politisierung der EU (De Wilde/Zürn 2012). Sie unterstreichen deutlich die kontinuierlich fortschreitende Demokratisierung der EU.

*Europäische Bürgerinitiative:* Ebenso ist das durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführte Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) (Art. 11 Abs. 4 EUV) ein Beleg der kontinuierlichen Stärkung der europäischen Demokratie. Die EBI gibt einer Million Unionsbürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten das Recht, die Kommission aufzufordern, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzulegen, zu dem es ihrer Auffassung nach eines europäischen Rechtsakts bedarf. Da eine erfolgreiche EBI nicht direkt in ein Gesetzgebungsverfahren mündet, ist hier zwar nicht von einer Form der direkten Demokratie zu sprechen. Mit diesem Unionsbürgerrecht zur Agenda-Setzung ist die EU dennoch fortschrittlicher als die meisten ihrer Mitgliedstaaten, die keine vergleichbaren formalisierten Verfahren der mittelbaren Mitwirkung ihrer Bürger an möglicher Rechtsetzung kennen.

*Partizipative Demokratie:* Neben dem neuen Instrument der EBI kennt die EU schon seit Langem weitere Formen der Mitwirkung von Bürgern, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen an der Vorbereitung europäischer Rechtsakte. Zwar gilt hier mit Ausnahme des Instruments der Online-Konsultation (Quittkat 2001), dass sie keine Form der breitenwirksamen Bürgerbeteiligung sind, aber in ihrer jüngsten Studie konstatieren Quittkat und Kohler-Koch (2011: 82), dass sich die Europäische Kommission immer stärker am Leitmotiv der Partizipation orientiert, wenn sie sich derartiger Verfahren bedient.

*Weitere Teilhaberechte:* Darüber hinaus verfügen die Unionsbürger mit dem Petitionsrecht (Art. 20, 24 EUV; Art. 227 AEUV), dem Recht, sich an den europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden (Art. 20, 24 EUV; Art. 228 AEUV), dem Recht auf Zugang zu Informationen und Dokumenten (Art. 20 und 24 EUV; Art. 15 AEUV; Art. 42 GRCh) sowie dem Recht über ein Vorlageverfahren eine Entscheidung des EuGH zu erwirken über weitere demokratische Teilhaberechte an den Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene.

Der Wert dieser einzelnen Rechte, aber auch die Kosten, die ihre Inanspruchnahme erzeugt, sowie die bereits angesprochenen, noch bestehenden Defizite werden detailliert im Kapitel 2 dieser Studie zur Unionsbürgerschaft diskutiert und bewertet. Was der kursorische Überblick an dieser Stelle zeigen sollte, ist die deutlich sichtbare Tendenz der kontinuierlichen Demokratisierung der EU, die sich bei einer statischen Analyse des politischen Systems der EU nicht offenbart.

---

<sup>16</sup> Dieser ist aufgefordert, das Europawahlergebnis beim Vorschlag des Kandidaten zu berücksichtigen.

### 1.3.3 Die doppelte Legitimation des Systems „sui-generis“

Legt man die Standards für nationalstaatliche Demokratien an die EU an, so gerät eine weitere für die demokratische Legitimation zentrale Tatsache aus dem Blick: EU-Politik wird gemäß dem „Prinzip der dualen Legitimation“ (von Bogdandy 2002: 175) nicht nur durch die Wahlen zum Europäischen Parlament legitimiert, sondern sie ruht in Form der Mitwirkung der gewählten nationalen Regierungen im Rat der EU und im Europäischen Rat sowie der Mitwirkung der nationalen Parlamente auf einer zweiten legitimierenden Säule.

Die EU ist kein Staat, sondern besteht aus Staaten, deren demokratisch gewählte Regierungen und Parlamente an europäischen Entscheidungen mitwirken. Dies tun die dem Volk direkt verantwortlichen Staats- und die den nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungschefs, wenn sie im Europäischen Rat die Zielvorstellungen und Prioritäten für die EU-Politik festlegen (Art. 15 Abs. 1 EUV). Dies tun die den nationalen Parlamenten verantwortlichen Fachminister, wenn sie im Rat der EU als Gesetzgeber tätig werden, internationalen Verträgen zustimmen (Art. 218 AEUV) und als Haushaltsgesetzgeber fungieren (Art. 312 und 314 AEUV). Ebenso tun dies die gewählten Abgeordneten der nationalen Parlamente, wenn sie sich der direkten Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene bedienen (Protokoll Nr. 1 und Nr. 2). Auf diese Weise haben die Unionsbürger doppelte demokratische Teilhaberechte an Entscheidungen auf europäischer Ebene.

### 1.3.4 Kompensation verlorener nationaler Handlungsfähigkeit

Wie zuvor erläutert, stehen in der wissenschaftlichen Debatte über die These vom Demokratiedefizit der EU die Kosten der Übertragung von Entscheidungskompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene im Vordergrund. Diese These geht davon aus, dass jede Ebene des europäischen Mehrebenensystems einen Politikbereich inhaltlich substantiell ausgestalten kann, sofern sie über die formelle Kompetenz zur Rechtsetzung verfügt. Angesichts zunehmender globaler wirtschaftlicher Verflechtung (Wolf 2001), der Entstehung einer multipolaren Weltordnung (Czempiel 1993), der rechtlichen Öffnung von Staaten (Wahl 2005; Wessels 2000) und gesellschaftlicher Veränderung (Beck 1986) erweist sich diese Annahme jedoch als schwierig. Es gibt zunehmend Politikfelder, in denen nationale Politik selbst dann nicht mehr effektiv ist, wenn der Mitgliedstaat über die formelle Kompetenz verfügt. Durch Kompetenztransfers in diesen Bereichen wird die Demokratie auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht prinzipiell ausgehöhlt, weil durch die europäische Integration Handlungsmöglichkeiten geschaffen werden, die nationaler Politik unabhängig von der formellen Kompetenzordnung schon weitestgehend englitten waren. Transnationale Regelungsansätze wie zum Beispiel die Finanztransaktionssteuer im Bereich der Finanzmarktregulierung, die Maßnahmen zur Umsetzung der sogenannten „20-20-20-Ziele“ (Europäische Kommission 2012c) in der Klimapolitik<sup>17</sup> sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Ver-

<sup>17</sup> Reduzierung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieproduktion bis 2020.



brechensbekämpfung zeigen dies eindrücklich. Für weitere konkrete Beispiele sei an dieser Stelle auf das Kapitel 3 zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie das Kapitel 5 zum Binnenmarkt in dieser Studie verwiesen.

Wagt man zudem den Vergleich der EU mit alternativen Organisationsformen wie dem Weltwährungsfonds oder der Welthandelsorganisation, die der Bearbeitung globaler Herausforderungen dienen, die sich jedoch der Hoheitsgewalt des einzelnen Nationalstaates entziehen, wird deutlich, wie schmal die „demokratische Kluft“ (Grimm 2001a: 237) in der EU im Vergleich zu internationalen Organisationen ist. Zwar verfügt keine internationale Organisation über eine der EU vergleichbare Breite an Entscheidungs- und Rechtsetzungskompetenzen. Was die Regelungstiefe betrifft, ist die EU im Einzelfall dennoch mit internationalen Organisationen vergleichbar und sei es, dass Letztere nicht auf Basis formeller Kompetenzen, sondern wie zum Beispiel im Falle des Internationalen Währungsfonds über die realpolitische Konditionierung von Krediten in die Souveränität von Staaten eingreifen.

Neben der Frage nach der heute noch vorhandenen generellen Steuerungsfähigkeit rein nationalstaatlicher Politik (als Überblick nur Mayntz 2008) ist auch das Subsidiaritätsprinzip zu bedenken. Demzufolge wird die EU im Bereich geteilter Zuständigkeiten nur tätig, wenn die Ziele „auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die unteren Ebenen sind zwar weiterhin handlungsfähig, die Zielerreichung wäre jedoch suboptimal. Auch hier höhlt die europäische Integration den Wert demokratischer Teilhaberechte nicht aus, denn durch den Kompetenztransfer erfahren die Unionsbürger eine Steigerung des Wertes ihrer Rechte zur demokratischen Teilhabe. Dem dualen Prinzip folgend kann sich die EU nämlich sowohl auf über die nationalen Parlamente (die die jeweiligen Regierungen und ihre Tätigkeit im Rat kontrollieren) als auch über das Europäische Parlament (das die Europäische Kommission kontrolliert) vermittelte Legitimation stützen.

Diesen prinzipiellen Überlegungen zur Rückgewinnung des Wertes demokratischer Teilhabe auf der supranationalen Ebene müsste sich eine Analyse des Wertes und der Kosten der demokratischen Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene anschließen. Dieses wird im Kapitel 2 zur Unionsbürgerschaft in dieser Studie geleistet.

### 1.3.5 Vielfalt als Wert in der Demokratie

Die Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems wird jedoch nicht allein durch den Kontext des Systems bestimmt, sondern auch durch dessen Struktur. Dabei gilt, dass Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz eines politischen Systems sich umgekehrt proportional zur Anzahl der Vetospieler (Tsebelis 2002) innerhalb des Systems verhalten. Je mehr Akteure eine Entscheidung blockieren können, es also Vetospieler gibt, desto aufwendiger ist die Kompromissfindung und umso länger dauern Entscheidungsverfahren. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren haben drei Organe der EU eine Vetoposition (zu Vetopunkten Kaiser 1998: 537-539): Dies sind die Europäische Kommission, die jeden von ihr vorgelegten Rechtsaktentwurf wieder zurückziehen kann, sowie das

Europäische Parlament und der Rat, die in der Regel im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam über Rechtsakte entscheiden (Art. 294 AEUV). Bedenkt man jedoch, dass der Rat selbst in den Bereichen, in denen gemäß dem Primärrecht qualifizierte Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können, eine Konsenskultur pflegt (Von Ondarza 2012), so kommt jedem Mitgliedstaat eine Art informelles, begrenzt wirksames<sup>18</sup> Veto bei Ratsentscheidungen zu. Auch wenn es sich nicht um ein formelles Veto handelt, so verlängert die Suche nach einem Konsens im Rat dennoch das Entscheidungsverfahren.

Die Dauer der Entscheidungsprozesse in Demokratien kann Kosten verursachen, wenn in der Sache schnelle Entscheidungen gefällt werden müssen. Entsprechend werden Demokratie und Handlungsfähigkeit vielfach auch als Trade-off betrachtet. Die deutsche Bundeskanzlerin hat dieses Dilemma in einem Pressestatement mit Blick auf die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an Entscheidungen über Finanzhilfen für Staaten der Eurozone sehr schön auf den Punkt gebracht: „Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist“ (Bundesregierung 2011). Demokratie kann im von der Bundeskanzlerin angesprochenen Fall sogar in Euro und Cent bezifferbare Kosten erzeugen, weil Entscheidungen eine gewisse Zeit benötigen.

Jedoch ist diese Dauer demokratischer Entscheidungsverfahren kein Selbstzweck, sondern ihr kann auch eine Filterfunktion zukommen: Entscheidungen, die schnell und unter wirklichem oder vermeintlichem Zeitdruck getroffen werden, sind fehleranfälliger. Sie stehen oft unter dem Eindruck unmittelbarer Ereignisse, die direkten Einfluss auf das Handeln der beteiligten Akteure haben können. Demokratische Verfahren, die Zeit in Anspruch nehmen, geben mit ihren unterschiedlichen Entscheidungsphasen Zeit zur Fehlerkorrektur und schaffen Abstand zu Ereignissen. Dies können Qualitäten sein, die gerade einen Wert demokratischer Entscheidungsverfahren ausmachen.

Mit Blick auf die EU kommt der hohen Anzahl an Vetospielern jedoch noch eine weitere Bedeutung hinzu, die den Wert der europäischen Demokratie in besonderer Weise ausmacht. Die Unionsbürger haben noch kein europäisches Volk gebildet, sondern setzen sich aus den Völkern in den Mitgliedstaaten oder sogar subnationaler Einheiten zusammen. Diese kulturelle Vielfalt ist nicht nur Wirklichkeit in der EU, sondern macht, wie zuvor angeführt wurde, einen ihrer Werte (Art. 2 EUV) aus, den zu erhalten Ziel der EU-Politik (Art. 3 EUV) ist. Gerade die große Zahl an Vetospielern im politischen System der EU sichert dabei, dass diese Vielfalt innerhalb Europas auch Berücksichtigung in der Politik findet. Ein „Durchregieren“ ohne Wenn und Aber, wäre nur auf Kosten der europäischen Vielfalt zu haben. Dabei hat die EU aber auch unter Beweis gestellt, dass sie trotz der skizzierten Vetopunkte unter akuten Handlungszwängen fähig ist, flexibel zu reagieren.

Aus Sicht der Bürger lässt sich mithin feststellen, dass Demokratien durch die Verwirklichung individueller Freiheit durch Selbstregierung, die Inklusion ge-

---

<sup>18</sup> Dies ist als begrenzt wirksam zu qualifizieren, da im Falle einer Blockadehaltung eines Mitgliedstaates den anderen Mitgliedstaaten immer der Weg einer Mehrheitsentscheidung offen steht.



sellschaftlicher Teilgruppen, die Responsivität politischer Entscheidungsträger und die überlegene Systemstabilität einen höheren Wert haben als alternative politische Systeme.

### 1.3.6 Die Stärkung der Demokratie in den Mitgliedstaaten

Den Wert der europäischen Demokratie allein mit Blick auf die supranationale Ebene zu denken, würde die Rückwirkung der EU auf die Demokratie in den Mitgliedstaaten auf die zuvor skizzierte Debatte der Kompetenzaushöhlung auf mitgliedstaatlicher Ebene reduzieren. Betrachtet man die europäische Integration jedoch als einen historischen Prozess, so rückt eben dieser Aspekt der demokratisierenden Wirkung der EU auf ihre Mitgliedstaaten in den Blick.

Gemäß Art. 49 EUV kann „jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, [...] beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Diese Werte schließen eine demokratische Ordnung in den Mitgliedstaaten mit ein. Noch konkreter ist diese Beitrittsvoraussetzung vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen formuliert worden. In diesen „Kopenhagener Kriterien“ genannten Bedingungen wurde festgelegt, dass ein Staat, der der EU beitreten will, das politische Kriterium (siehe unten) und das wirtschaftliche Kriterium (seine Wirtschaft muss dem Beitritt zum europäischen Binnenmarkt Stand halten können) erfüllen sowie den gesamten Rechtsbestand der EU (den sogenannten *acquis communautaire*) umsetzen muss. Zum politischen Kriterium heißt es dabei konkret: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, [...] verwirklicht haben“ (Europäischer Rat 1993: 13).<sup>19</sup> Entsprechend schafft die Perspektive eines Beitritts zur EU einen starken Anreiz zur Demokratisierung der Beitrittskandidaten.

Bei den Gründungsstaaten der EU sowie der ersten Beitrittswelle (Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich, 1973) kam dieses Moment noch nicht zum Tragen. Aber nach den Umbrüchen in Griechenland (Beitritt 1981), Spanien und Portugal (Beitritte 1986) in den 1970er Jahren, die zu einem Ende der Diktaturen in den drei Staaten und zu ihrer Demokratisierung führten, wird diese Logik sehr deutlich. Entsprechend reagierte die damalige Europäische Gemeinschaft auf den Beitrittsantrag des Franco-Regimes 1962: Sie äußerte Vorbehalte gegenüber einem Beitritt und verfuhr ebenso mit dem 1959 gestellten Antrag Griechenlands nach dem dortigen Putsch 1967 (Kneuer 2011: 234-235). Nach dem Wandel in den drei genannten Ländern und den zwischen 1975 und 1977 neu gestellten Anträgen auf Beitritt, begann die EG, die Transitionsprozesse in den drei Staaten sehr genau zu beobachten und jeweils sehr konkrete Bedingungen für eine weitere Annäherung an die damalige EG zu formulieren (Kneuer 2011: 235-237). Die Gemeinschaft leistete auf diese Weise einen Beitrag zur Stabilisierung der drei neuen Demokratien und der Verbreitung der eigenen normativen Grundlagen. Das gleiche Muster zeigt sich auch bei der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007, in deren Vorfeld die EU einen substanziellen Beitrag

---

<sup>19</sup> Diese Beitrittsbedingung war bereits 1962 im sogenannten Birkelbach-Bericht von der damaligen Parlamentarischen Versammlung formuliert worden (Kneuer 2011: 233-234).

zur Förderung der Demokratisierung in den zehn beigetretenen osteuropäischen Staaten leisten konnte. Der Wert der EU für die Bürger der beigetretenen, vormalig zentralistisch gelenkten Einparteiendiktaturen wird hier sofort ersichtlich. Aber auch aus Sicht der Bürger jener Mitgliedstaaten, die auf eine längere Mitgliedschaft in der EU zurückblicken, schafft diese Demokratisierungspolitik durch die Stabilisierung der Nachbarschaft einen konkreten Wert. Es wäre zwar eine maßlose Übertreibung eine monokausale Wirkungskette allein ausgehend von der EU-Politik zu vermuten, aber die EU hat neben anderen Faktoren einen substantiellen Beitrag geleistet.

Während die erste Beitrittswelle ehemaliger Autokratien einen uneingeschränkten Erfolg darstellt, ist die Frage, wie sich einige der mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten entwickeln werden, derzeit leider wieder offen. In Rumänien und insbesondere Ungarn zeichnen sich derzeit Bestrebungen der Regierungsparteien ab, das jeweilige nationale politische System zu reformieren. Die Bestrebungen der Regierungen zum Umbau der nationalen politischen Systeme haben bereits zu Kollisionen mit den Werten der EU und entsprechend kritischen Einlassungen der Europäischen Kommission geführt.<sup>20</sup> Eine ähnliche Debatte war zuvor schon anlässlich der ersten Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) und der ersten Regierungsbeteiligung der Lega Nord in Italien mit Blick auf eine damals erwartete fremdenfeindliche Regierungspolitik geführt worden.

Mit der Option der Europäischen Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH anzustrengen, wenn einzelne vom mitgliedstaatlichen Gesetzgeber verabschiedete Gesetze europäische Werte und Standards verletzen, verfügt die EU über ein schwaches Instrument, um anti-demokratischen Tendenzen in den Mitgliedstaaten zu begegnen. Daneben verfügen auch der Rat der EU und das Europäische Parlament über zwei Instrumente, auf eine Verletzung der Werte der EU gem. Art. 2 EUV zu reagieren. Zunächst können sie gem. Art. 7 Abs. 1-2 EUV eine schwerwiegende Verletzung der Werte feststellen, das Vorliegen der Verletzung regelmäßig überprüfen und den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme auffordern. Im Anschluss an dieses Verfahren hat der Rat zudem die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit dem betroffenen Mitgliedstaat sein Stimmrecht zu entziehen (Art. 7 Abs. 3 EUV).

Während das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens bei Verstößen gegen die Werte und Prinzipien der EU ein sehr schwaches, wenig öffentlichkeitswirksames Instrument ist, das entsprechend wenig politischen Druck ausübt, stellt die Entziehung von Stimmrechten durch den Rat ein „schweres Geschütz“ dar, das droht, einen konstruktiven Dialog mit der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats zu verunmöglichen. Zwischen diesen beiden Maßnahmen fehlt der EU derzeit ein differenzierter Instrumentenkasten, der eine abgestufte Reaktion der Union auf eine Verletzung ihrer Werte ermöglicht, die auch eine gute Ausschicht auf Einflussnahme auf die jeweilige Regierung bietet. Unter dem Titel

---

<sup>20</sup> Nach dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen leitete die Europäische Kommission am 17. Januar 2012 drei Vertragsverletzungsverfahren ein, die sich auf die Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden sowie Maßnahmen im Justizwesen bezogen (Europäische Kommission 2012b).

„Rechtsstaatsinitiative“ haben die Außenminister Dänemarks, Deutschlands, Finnlands und der Niederlande im April 2013 die Debatte über die Entwicklung eines entsprechenden Sets an differenzierten Instrumenten angestoßen (Rat der EU 2013; Westerwelle 2013). Sollte es der EU nicht gelingen, hier einen konstruktiven Weg der Einflussnahme auf die die Werte der Union verletzenden Mitgliedstaaten zu finden, droht die Gemeinschaft Schaden zu nehmen. Gelingt es der EU jedoch, diese anstehende Herausforderung mit adäquaten Maßnahmen zu meistern, so werden der Wert und der konkrete Nutzen der Union als normative Macht einmal mehr gestärkt.

### 1.4 Europa als Rechtsgemeinschaft

Der Wert der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte entfaltet sich gerade in der Realisierung dieser beiden normativen Grundlagen innerhalb der EU. Denn dem Unionsbürger stehen mit Europa mehr Rechte zu als ohne Europa. Voraussetzung dafür ist, dass Europa für den Einzelnen eine Rechtsordnung bildet, die ihm eigene Rechte zuspricht, auf die er sich vor Gericht berufen kann und die sich im Streitfall gegen das beschränkende nationale Recht durchsetzen. Hieraus entstehen zugleich Kosten: Das nationale Recht, das in diesem Fall hinter das europäische Recht zurücktritt, verfolgt einen bestimmten Regelungszweck, der darin bestehen kann, den Bürgern der jeweiligen Mitgliedstaaten Schutzrechte zu verleihen. Bleibt es unangewendet, werden die entsprechenden Schutzrechte für die Bürger entwertet und den Bürgern entstehen Kosten. Es stellt sich dann die Frage, wie hoch die Kosten in der Praxis tatsächlich sind und ob sie in irgendeiner Weise kompensiert werden können. Hieraus kann sogar ein Wert Europas entstehen, wenn die europäische Rechtsordnung ihrerseits Schutzrechte vorsieht, auf die sich ein Einzelner gleichsam berufen kann.

„Europäisches Recht“ ist vom Grundsatz her in Verträgen zwischen souveränen Staaten, die sich auf dem europäischen Kontinent befinden, geschaffen worden: in klassischen völkerrechtlichen Verträgen. Im klassischen Völkerrecht spielte der Einzelne keine Rolle. Er wurde durch den Staat geschützt, dessen Staatsangehörigkeit er besaß. Er konnte sich auf Rechte in einem völkerrechtlichen Vertrag nicht berufen. Erkennt das moderne Völkerrecht inzwischen den Einzelnen als Träger von Rechten an, so ist die unmittelbare Anwendbarkeit von Rechten Einzelner aus völkerrechtlichen Verträgen nicht die Regel. Es bedarf vielmehr eines nationalen Gesetzes, das den völkerrechtlichen Vertrag in nationales Recht inkorporiert. Somit hat der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags noch keinen Wert für die Bürger. Es muss etwas hinzutreten, das ihnen die Durchsetzbarkeit ihrer Rechte ermöglicht.

Im Folgenden soll zunächst die Rechtsordnung der EU daraufhin untersucht werden, ob sie einen Wert für die Bürger in Form durchsetzbarer Rechte besitzt.

#### 1.4.1 Der Marktbürger

Wie zuvor mit Blick auf die friedenssichernde Wirkung der europäischen Integration bereits ausgeführt worden ist, hat die EU ihren Ursprung in der Vergemeinschaftung von Kompetenzen in der Montanindustrie und damit im wirt-

schaftlichen Bereich. Dies gilt auch für die individuellen Bürgerrechte, die zu Beginn der europäischen Integration als Marktbürgerrechte angelegt waren. So gewährte der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als nächste Etappe der europäischen Integration den Bürgern der Mitgliedstaaten das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der damaligen Gemeinschaft, jedoch nur insoweit sie sich als Arbeitnehmer (Arbeitnehmerfreizügigkeit) oder Selbstständige (Niederlassungsfreiheit) wirtschaftlich betätigten. Auch die weiteren Freiheiten im Binnenmarkt (Dienstleistungsfreiheit, freier Warenverkehr und Kapitalverkehrsfreiheit) sind wirtschaftlicher Art. Dass in diesen Rechten der Marktbürger, sich frei innerhalb der EU wirtschaftlich betätigen zu können, auch über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehende Unionsbürgerrechte angelegt waren, zeigte sich erst mit dem Fortschreiten der Integration.

Im Folgenden wird verdeutlicht, wie der EuGH aus dem Binnenmarktrecht die Bürgerrechte entwickelt hat. Dies zeigt in besonderer Weise den Wert der europäischen Rechtsgemeinschaft, da mit ihrer „Hilfe“ die Staatsbürger der Mitgliedstaaten ihre Rechte stärken beziehungsweise fortentwickeln konnten. Mit der Einführung des Status der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht ist dieser Wandel vom Markt- zum Unionsbürger auch primärrechtlich nachvollzogen worden.<sup>21</sup>

In der EU können sich die Unionsbürger auf unmittelbar anwendbare Rechte aus den EU-Verträgen berufen. Die EU stellt in den Worten des EuGH (1963: 25) „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts [dar,] zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben“. Beinhaltend EU-Normen Handlungs- oder Unterlassungspflichten für die Mitgliedstaaten, die unbedingt sind und aufgrund ihrer inhaltlichen Bestimmtheit keiner weiteren nationalen Umsetzungsmaßnahmen bedürfen, kann sich der Einzelne auf diese Normen vor nationalen Gerichten und Behörden berufen. Darüber hinaus besitzt das Europarecht Anwendungsvorrang. Nationale Gerichte und Behörden müssen im Kollisionsfall das dem europäischen Recht entgegenstehende nationale Recht unangewendet lassen (EuGH 1964: 1253).

Mit der sogenannten unmittelbaren Anwendbarkeit von Normen der europäischen Verträge setzt sich die EU von allen anderen internationalen Organisationen und völkerrechtlichen Verträgen ab. Die „unmittelbare Anwendbarkeit“ ist die Voraussetzung dafür, dass sich der Wert Europas für den Bürger durch die Rechtsgemeinschaft der EU entfaltet. Begründet wurde dieses Prinzip vom EuGH in seinem Grundlagenurteil „Van Gend & Loos“ aus dem Jahr 1963 (EuGH 1963: 1). Er vollzog damit, was Jean Monnet in einer Rede am 30. April 1952 als die Idee hinter der europäischen Wirtschaftsintegration mit der Aussage beschrieb: „Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes“ (Monnet 1976). In anderen Worten: Um die Staaten zusammenzuführen, bedarf es der Integration der Bürger. Staatsbürger sollten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in ihrer Funktion als Marktbürger mobilisiert werden. Der die EWG konstituierende Gemeinsame Markt knüpfte begrifflich bewusst an den Marktgedanken an, der im Alltag der Menschen seit dem Mittelalter präsent ist.

---

<sup>21</sup> Zum Wert der Unionsbürgerschaft siehe auch Kapitel 2 dieser Studie.

Der konkrete und vertraute Vorgang des Tauschverfahrens zwischen Einzelnen sollte europäisiert werden. Die in allen nationalen Privatrechtsverordnungen verankerten Institutionen der Vertrags-, Wettbewerbs-, Vereinigungs- und Gewerbe-freiheit erhielten schlicht eine grenzüberschreitende Dimension (Müller-Graff 1991: 18). Der nationale Staatsbürger wurde so zum europäischen Marktbürger (Ipsen/Nicolaysen 1964: 340), der sich wehren konnte, wenn ihm irgendeine nationale, hoheitliche Gewalt seine neu hinzugewonnenen, grenzüberschreitenden Vorteile nehmen wollte. Im Ergebnis würde eine europaweite Verflechtung der einzelnen Staatsbürger den Nationalstaaten irgendwann jedes Ausscheiden<sup>22</sup> aus der europäischen Integration faktisch unmöglich machen und damit die Europäisierung letztlich auch marktferner Politikbereiche erzwingen, so die Theorie.

Das Medium für diese Mobilisierung der Bürger sollte das Recht werden. „Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt, sondern eine geistige, eine kulturelle Kraft: das Recht“, schrieb der erste Präsident der Europäischen Kommission, Walter Hallstein (1973: 53). Das Instrument dafür ist das subjektive öffentliche Recht, von dem Jellinek (1905: 51) schreibt, es verleihe seinem Träger die „Fähigkeit, Rechtsnormen im individuellen Interesse in Bewegung zu setzen“. Der prominenteste Fall eines subjektiven öffentlichen Rechts (oder anders gewendet: eines individuell einklagbaren Rechts) ist die Warenverkehrsfreiheit in Art. 34 AEUV. Sie ist diejenige der vier Freiheiten des Gemeinsamen Marktes, die die Rechtsprechung des EuGH am frühesten beschäftigte und deshalb die Rechtsordnung der EU entscheidend formte.

### 1.4.2 Durchsetzung einklagbarer Rechte Einzelner

Das Verbot von Maßnahmen, die die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen haben, musste auf der Grundlage des von den Mitgliedstaaten gewollten Gemeinsamen Marktes und der entsprechenden Mobilisierung der Marktbürger weit ausgelegt werden. Der EuGH (1974: Rn. 5) sah daher in der Rechtssache „Dassonville“ auch jede Maßnahme, „die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“ als erfasst an. Aufgrund der Weite dieser Definition fallen so gut wie sämtliche marktregulierenden Vorschriften der Mitgliedstaaten unter dieses Verbot.

Da nicht jede marktregulierende Vorschrift eines Mitgliedstaats dazu dient, den heimischen Markt gegen ausländische Konkurrenz abzuschotten, sondern der Verfolgung berechtigter Schutzzwecke der eigenen Bevölkerung dienen kann, muss den Mitgliedstaaten auf einer zweiten Ebene ermöglicht werden, ihre getroffene Maßnahme zu rechtfertigen. Neben den im Vertrag festgeschriebenen Rechtfertigungsgründen schuf der EuGH daher Maßnahmen, die nicht willentlich gegen die Staatsbürger anderer Mitgliedstaaten gerichtet sind – nämlich solche, die unterschiedslos auf alle Marktteilnehmer anwendbar sind –, einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund: die sogenannten „zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls“ (EuGH 1979: 649). Die mitgliedstaatliche Maßnahme muss

---

<sup>22</sup> Der Begriff fasst bewusst die soziologische Theorie von Albert O. Hirschman (1970) auf.

in einem dritten Schritt zur Verwirklichung des Allgemeinwohlziels geeignet und erforderlich sein.

Dabei besteht zwischen dem europäischen Interesse an weitestgehender Marktintegration und den nationalen Allgemeinwohlinteressen kein Hierarchieverhältnis. Sie stehen auf gleicher Ebene und müssen in Einklang miteinander gebracht werden. Die jeweilige Freiheit im Binnenmarkt bildet zwar häufig den Ausgangspunkt der Prüfung im Urteilstext des EuGH. Dies hängt allerdings mit der prozessualen Situation zusammen, der zufolge sich der Ausgangskläger vor dem nationalen Gericht auf die Verletzung seiner in den vier Freiheiten des Binnenmarkts verbürgten Rechte beruft. Daher wird das Vorliegen einer Beschränkung und deren Rechtfertigung geprüft.

### 1.4.3 Verwässerung von Schutzrechten?

Für das Beispiel der Warenverkehrsfreiheit stellte sich diese Frage nach der Rechtmäßigkeit einer Beschränkung der vier Freiheiten im Binnenmarkt beim „Cassis de Dijon“-Fall aus dem Jahr 1979. Die deutschen Behörden verweigerten die Einfuhr des französischen Likörs „Crème de Cassis“ wegen seines Alkoholgehaltes von 18 Prozent. Nach deutschem Recht durften nur Liköre mit einem Alkoholgehalt von über 25 Prozent als solche in Deutschland verkauft werden. Die deutsche Rechtsordnung kollidierte mit der französischen; schließlich wurde der „Crème de Cassis“ in Frankreich rechtmäßig hergestellt und auf den Markt gebracht. Würde sich Deutschland durchsetzen, wäre der Marktzugang für das französische Produkt versperrt und allenfalls über den Weg einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung möglich gewesen. Eine solche Harmonisierung unterlag damals allerdings der Einstimmigkeit und wäre sicherlich an einem Veto Deutschlands gescheitert. Würde sich der Importeur durchsetzen, stünde Deutschland vor der Wahl, aus der Gemeinschaft auszuscheren oder seinerseits auf eine Harmonisierung der Alkoholgehalte im Rat hinzuwirken. Der EuGH akzeptierte zwar, dass Deutschland mit dem Verbraucherschutz einen guten Grund für seine Regeln hatte. Die komplette Verweigerung des Marktzugangs war jedoch unverhältnismäßig. Die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Produkte müssen den heimischen Markt betreten dürfen. Folglich durfte der französische Likör „Crème de Cassis“ auch in Deutschland verkauft werden, obwohl er dem deutschen Recht zufolge einen zu niedrigen Alkoholgehalt hatte.

Betrachtet man den zu niedrigen Alkoholgehalt eines Getränks als für die Bevölkerung gefährlich, so lässt sich mit Blick auf das „Cassis de Dijon“-Urteil erwarten, dass es in der EU in den 30 Jahren, die seit dessen Verkündung vergangen sind, zu einer Abwärtsspirale hinsichtlich des Niveaus der Schutzrechte gekommen ist. Diese Gefahr bestünde in der Tat, wenn das zuvor am Beispiel des Likörs „Crème de Cassis“ erklärte Herkunftslandprinzip bei Produktzulassungen zwischen den Mitgliedstaaten das einzige Verfahren zur Schaffung von Schutzstandards in der EU wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall: Einerseits ist es innerhalb der EU zu einer weitreichenden Harmonisierung von Schutzstandards auf hohem Niveau gekommen und der Binnenmarkt ist somit auf europäischer



Ebene reguliert worden. Zum anderen hat der EuGH das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht einfach „ohne Rücksicht auf Verluste“ durchgesetzt, sondern hat in einer behutsamen Rechtsprechung die Durchsetzung der vier Freiheiten im Binnenmarkt gegen berechnete Schutzinteressen der Mitgliedstaaten und die Grundrechte der Unionsbürger abgewogen.

### 1.4.4 Europaweite Mindeststandards

Unmittelbar nach dem „Cassis de Dijon“-Urteil versandte die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Auswirkungen des Urteils an die Mitgliedstaaten, den Rat und das Europäische Parlament (Europäische Kommission 1980: 2). Nach ihrem Verständnis des vom EuGH erwähnten „Herkunftslandprinzips“ müsse „jeder Mitgliedstaat auch den legitimen Ansprüchen der anderen Mitgliedstaaten Rechnung tragen“. Sie zeigt die weitreichenden Konsequenzen dieses Verständnisses auf und erklärt abschließend, dass sie „sich in erster Linie um die Angleichung der sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirkenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bemühen“ werde. Die Mitgliedstaaten, Verbraucherschützer und Unternehmen mit einer beherrschenden Stellung auf bestimmten Produktmärkten reagierten äußerst kritisch: Sie befürchteten eine Absenkung des Schutzniveaus von Normen, die den hohen Standard bestimmter Produkte bezwecken (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994: 535). Die Politik geriet in ein Dilemma: Die Aufrechterhaltung von hohen Schutzstandards war nur noch im Wege der Harmonisierung erreichbar. Es gab aber immer mindestens einen Mitgliedstaat, dessen Unternehmen von niedrigeren Produktstandards im eigenen Land profitierten und das bei einem Harmonisierungsversuch sein Veto erhob. Die Europäische Kommission (1985: 18) reagierte auf dieses Dilemma und schrieb daher in ihrem Weißbuch über die „Vollendung des Binnenmarktes“ vom 14. Juni 1985, dass „die Handlungsfähigkeit des Rates in diesem Zusammenhang entscheidend verbessert und beschleunigt [würde], wenn er sich darauf verständigen könnte, daß mögliche Fortschritte nicht durch das Erfordernis der Einstimmigkeit vereitelt werden dürfen“. In der Folge einigten sich die Mitgliedstaaten im Jahr 1986 auf die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die am 1. Juli 1987 in Kraft trat und deren Art. 100a den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit sowie die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Binnenmarktgesetzgebung festschrieb. Der Knoten war durchschlagen und der Weg frei für eine europäische Regulierung der Produkte, da nun einzelne Staaten ein hohes Regulierungsniveau nicht mehr durch ein Veto verhindern können, sondern gezwungen sind auf die Staaten, die hohe Standards fordern, zuzugehen.

Heutzutage ist diese sogenannte positive Integration, die durch Richtlinien und Verordnungen ein einheitliches Schutzniveau im EU-Binnenmarkt rechtsetzend schafft, weit fortgeschritten. In den Bereichen Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutz sind zahlreiche Richtlinien verabschiedet worden, die ein ausreichend starkes Gegengewicht zu den Marktfreiheiten geschaffen haben.

Der besondere Wert der positiven Integration, insbesondere wenn sie in Form von Richtlinien erfolgt, liegt darin, dass sie EU-weite Mindeststandards mit

einem Gestaltungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber verbindet. So wird einerseits nationalen Besonderheiten Rechnung getragen und andererseits kann der Bürger sicher sein, dass er EU-weit ein Mindestschutzniveau erfährt (siehe dazu ausführlich auch das Kapitel 2 dieser Studie zur Unionsbürgerschaft). Die Bereiche, in denen der Unionsbürger inzwischen konkrete Vorteile durch die europäische Integration erfährt, sind vielfältig.

### Box 1.1: Beispiele für den konkreten Nutzen der positiven Integration<sup>23</sup>

- Als *Reisender* durch Erstattungsregeln bei Ausfällen und Verspätungen von Transportmitteln (bei Bahn-, Bus-, Flug- und Schiffsreisen);
- Als *Verbraucher* beim Abschluss von Verträgen durch Widerrufsrechte, Informationspflichten des Anbieters und eine Beweislastumkehr zu Gunsten des Verbrauchers;
- Als *Verbraucher* beim Erwerb und der Nutzung von Produkten, die EU-weiten Mindeststandards unterliegen (von Medizinprodukten über Kosmetika bis zu Lebensmitteln);
- Als *Arbeitnehmer* durch das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung europaweiter Mindeststandards beim Arbeitsschutz (z.B. Erste Hilfe, Brandbekämpfung, Evakuierung) und Arbeitsrecht (z.B. Grundsatz der gleichen Entlohnung, etc.);
- Als *Bürger* zum Beispiel durch die Einführung von Umweltmindeststandards für die Reinhaltung von Wasser und Luft (Feinstaubrichtlinie), die Schaffung von Transparenz hinsichtlich der Energieeffizienz von Wohnungen und Elektrogeräten (Energieausweis), die Verbesserung der Qualität von Badegewässern (jährliche Prüfung), die Rücknahmepflicht für alte Elektrogeräte und Autos, etc.

Diese Richtlinien wurden für den Verbraucherschutz auf der Grundlage von Art. 114 AEUV, für den Arbeitnehmerschutz auf der Grundlage von Art. 153 Abs. 2 AEUV und für den Umweltschutz auf Grundlage von Art. 192 Abs. 1 AEUV in Kraft gesetzt. Diese Rechtsgrundlagen sehen inzwischen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vor, an dem der Rat der EU und das Europäische Parlament gleichberechtigt teilhaben. Die Rechtsgrundlage für den sozialen Schutz, deren Ausgestaltung nach wie vor zu überwiegenden Teilen eine Domäne der Nationalstaaten ist (vgl. etwa Art. 153 Abs. 1 Lit. c) AEUV oder Art. 21 Abs. 3 AEUV), verlangt allerdings weiterhin Einstimmigkeit. Hier stellt sich zudem die Frage, ob der weite Anwendungsbereich der vier Freiheiten im Binnenmarkt mit ihrer Verdrängungswirkung gegenüber nationalen Vorschriften, die Schutzstandards vorschreiben, nicht zu einer Absenkung rechtlicher Standards, auch „race to the bottom“ genannt, mit hohen Kosten für die Bürger führt.

### 1.4.5 Grundrechte und nationale Schutzstandards

Das potenzielle Spannungsfeld von Marktintegration und dem Gestaltungsspielraum durch die nationale Politik tauchte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2007 und 2008 im Gewande der Diskussion über die Urteile des EuGH in den Rechtssachen „Viking“ (EuGH 2007a: I-10779), „Laval“ (EuGH 2007b: I-11767) und „Rüffert“ (EuGH 2008: I-1989) wieder auf. Erneut standen im Zentrum der Diskussion die Kosten Europas für die Bürger, dieses Mal aber aus der Perspektive eines Binnenmarkts mit unterschiedlichen sozialen Schutzstandards.

In „Viking“ wollte ein finnisches Fährunternehmen seine Flotte nach Estland umflaggen. Die Folge davon wäre, dass anstelle des finnischen das estnische Arbeitsrecht als das Recht des Flaggenstaates auf den Schiffen zur Anwendung gelangt wäre. Dies hätte eine Senkung der Lohnkosten auf estnisches Niveau

<sup>23</sup> Für eine ausführlichere Darstellung mit weiteren Beispielen siehe Kapitel 2 dieser Studie.



zur Folge gehabt, weshalb die finnische Gewerkschaft hiergegen Streikmaßnahmen androhte und der internationale Gewerkschaftsdachverband zudem seinen Mitgliedsgewerkschaften in Estland aufgab, aus Gründen der Solidarität keinen Tarifvertrag mit Viking abzuschließen. Der EuGH sah in den gewerkschaftlichen Maßnahmen eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von Viking, erkannte jedoch das Recht der Gewerkschaften auf Streikmaßnahmen an, soweit sie tatsächlich dem Schutz der Arbeitnehmer galten. Diese Beurteilung überließ er allerdings dem nationalen Gericht. Das in London für die Unterlassungsklage der Reederei gegen die Dachorganisation der finnischen Gewerkschaft, die International Transport Workers' Federation (ITF), zuständige Gericht gab dem Kläger Recht und erklärte die Maßnahmen von ITF und finnischer Gewerkschaft für nicht gerechtfertigt (Temming 2008).

In „Laval“ wurden Arbeitnehmer aus Lettland für Bauarbeiten nach Schweden entsandt. Das entsendende Unternehmen Laval hatte zwar einen Tarifvertrag mit der lettischen Gewerkschaft, nicht jedoch mit der schwedischen Gewerkschaft abgeschlossen. Um einen solchen zu erzwingen, leiteten die schwedischen Gewerkschaften Arbeitskampfmaßnahmen wie die Blockade der Baustelle ein. Der EuGH sah darin eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, die allerdings mit dem Kampf gegen Sozialdumping gerechtfertigt werden könne. Hinsichtlich bestimmter Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer hat die EU allerdings mit der Arbeitnehmerentsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) sekundärrechtlich geregelt, wie das Spannungsverhältnis von dem auf entsandte Arbeitnehmer anzuwendenden Heimatarbeitsrecht mit dem am Ort der Arbeitsausführungen geltenden Arbeitsrecht austariert wird. Danach kann der Mitgliedstaat, in dem die Arbeitsausführung stattfindet, seine gesetzlich, oder durch einen allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag festgelegten, Mindestlöhne gegen die eigentlich anwendbaren Heimatlöhne des entsandten Arbeitnehmers durchsetzen. Fehlen solche Mindestlöhne, können andere Löhne am Ort der Arbeitsausführung auch nicht mit gewerkschaftlichen Kollektivmaßnahmen erzwungen werden. Damit liegt es weiterhin in der Hand des nationalen Gesetzgebers, Sozialdumping zu bekämpfen. Die Arbeitnehmerentsenderichtlinie ermöglicht die Anwendung niedrigerer Lohnniveaus auf entsandte Mitarbeiter aus anderen Mitgliedstaaten nur, wenn der nationale Gesetzgeber dies zulässt.

Die Rechtssache „Rüffert“ knüpfte hieran an und erklärte die im niedersächsischen Landesvergabegesetz vorgesehene Regelung, der zufolge jeder öffentliche Auftraggeber bei einer Ausschreibung die Abgabe einer Tariftreueerklärung für erforderlich erklären sollte, als mit der Arbeitnehmerentsenderichtlinie und der Dienstleistungsfreiheit unvereinbar. Zwar kann eine solche Regelung aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt werden. Der Gesetzgeber muss mit dieser Regelung den genannten Schutzzweck aber auch in kohärenter Weise verfolgen. Dies sah der EuGH als nicht gegeben an, weil die Tariftreueerklärung zwar zu einem höheren Lohnniveau bei öffentlichen Aufträgen führt, nicht jedoch bei privaten Aufträgen. Zudem sei kein Grund ersichtlich, warum aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes nur diejenigen Arbeitnehmer schützenswert seien, die im öffentlichen Auftrag tätig werden. Somit sei die Tariftreueerklärung eine Form von verschleiertem Protektionismus gegenüber ausländischen Bietern im Verga-

beverfahren, deren Wettbewerbsvorteil häufig aus den niedrigeren Löhnen besteht.

Lassen sich nunmehr aus einer Gesamtschau der Urteile eine Absenkung des Niveaus bei sozialen Schutzrechten und damit hohe Kosten für die Bürger feststellen? Ein Blick auf die Rechtsprechungsentwicklung in der Warenverkehrsfreiheit führt zu einer verneinenden Antwort. Wie in dieser Rechtsprechungsentwicklung unterscheidet der EuGH zwischen Bereichen ohne EU-Gesetzgebung und solchen, in denen EU-Rechtsakte vorliegen. In den Rechtssachen „Laval“ und „Rüffert“ gab es in Form der Arbeitnehmerentsenderichtlinie einen EU-Rechtsakt. Die Mitgliedstaaten hatten also für diesen Bereich (insbesondere für den Lohnbereich) bereits ihre nationale Politik europäisiert und das Verhältnis zwischen der Durchsetzung von höheren (und damit für den entsendenden Unternehmer kostenintensiveren) arbeitsrechtlichen Standards am Ort der Arbeitsausführung (auch durch Arbeitskampfmaßnahmen) und der Anerkennung der niedrigeren (und damit für den entsendenden Unternehmer kostengünstigeren) arbeitsrechtlichen Standards des Heimatstaates austariert. Über diese Entscheidung des Unionsgesetzgebers setzt sich der EuGH nicht hinweg. Im Gegensatz dazu war die Arbeitnehmerentsenderichtlinie in der Rechtssache „Viking“ nicht einschlägig. Konsequenterweise überließ der EuGH die konkrete Verhältnismäßigkeitsprüfung der gewerkschaftlichen Maßnahme dem nationalen Richter und räumte damit den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum ein (EuGH 2007a: Rn. 84).

Angesichts dieser Rechtslage und ihrer Auslegung durch den EuGH sind auch gelegentliche Negativbeispiele, mit denen in der Presseberichterstattung eine Verwässerung sozialer Errungenschaften durch die europäische Integration belegt werden soll, zu relativieren. Besonders illustrativ ist dabei das Beispiel der deutschen fleischverarbeitenden Industrie, in der in großem Maße Leiharbeiter aus den 2004 und 2007 beigetretenen, mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten für ein unter dem deutschen tariflichen Lohn liegendes Entgelt arbeiten. Dies wurde regelmäßig als Argument gegen die Gewährung der Freizügigkeit für Bürger aus diesen Staaten und als scheinbarer Beleg dafür angeführt, dass durch die europäische Integration Arbeitsplätze in Deutschland verloren gingen und das hiesige Lohnniveau abgesenkt würde. Dabei ist die eigentliche Ursache dafür, dass dieses Lohndumping in deutschen Schlachthöfen weiterhin möglich ist, das Fehlen eines flächendeckenden Tarifvertrags für die deutsche Fleischindustrie beziehungsweise die Zögerlichkeit des deutschen Gesetzgebers, einen flächendeckenden Mindestlohn einzuführen, der nach EU-Recht dann auch für entsandte Arbeitnehmer gelten würde.

Diese Situation in Deutschland hat inzwischen dazu geführt, dass die belgische Regierung aus Sorge um die eigene Fleischindustrie Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen Deutschland eingelegt hat. Mit Bezug auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit argumentiert die belgische Regierung, die Europäische Kommission müsse ein Ende der ungleichen Bezahlung deutscher und nicht-deutscher Unionsbürger erwirken (Spiegel-Online 2013). Das Beispiel zeigt, dass das europäische Recht weder Sozial- oder

Lohndumping noch einen europaweit harmonisierten Standard vorschreibt und dem nationalen Gesetzgeber einen großen Spielraum bei der Regulierung gibt. Nutzt der nationale Gesetzgeber jedoch diesen Spielraum nicht und setzt keine Mindeststandards, so besteht die Gefahr, dass nationale Regelungslücken im Zusammenspiel mit dem europäischen Recht Lohn- und Sozialdumping legalisieren. Abhilfe kann der Unionsgesetzgeber hier nur zusammen mit dem nationalen Gesetzgeber schaffen.

Auch lassen sich positive Beispiele anführen, die zeigen, dass das europäische Recht im nicht regulierten Bereich sensibel für die nationalen Besonderheiten ist und den nationalen Gesetzgebern Gestaltungsspielraum lässt, das Schutzniveau auszugestalten. Als ein erstes Beispiel aus jüngster Zeit sei die Aufrechterhaltung des staatlichen Monopols für Internetwetten in Portugal (EuGH 2009a) genannt. Ein in Gibraltar ansässiger und dort nach nationalem Recht zugelassener Anbieter von Internetwetten hatte einen Sponsorenvertrag mit der höchsten portugiesischen Fußballliga abgeschlossen, die von da an nach ihm benannt wurde. Gegen ihn wurde ein Bußgeld in Höhe von 74.500 Euro verhängt, weil nach portugiesischem Recht „die Förderung, die Veranstaltung oder der Betrieb von“ Spielen, die unter das nationale Glücksspielmonopol fallen, durch andere Akteure als den Monopolisten eine Ordnungswidrigkeit darstellen (EuGH 2009a: Rn. 10). Der EuGH sah in diesem Monopol zwar eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit aus Sicht der Unternehmen, die entsprechende Dienstleistungen in Portugal anbieten möchten, sowie aus Sicht der Menschen in Portugal, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen wollen (EuGH 2009a: Rn. 51-54). Jedoch erkannte der EuGH an, dass „die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen [gehört], in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen“ (EuGH 2009a: Rn. 57). Entsprechend urteilte er, dass eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit in diesem Falle gerechtfertigt sei, um Kriminalität im Zusammenhang mit Wetten zu bekämpfen und Spieler vor Betrug zu schützen. Solange es keine harmonisierte Regelung auf europäischer Ebene gebe, müsse ein Mitgliedstaat aus der rechtlichen Zulassung eines Wettanbieters in einem anderen Mitgliedstaat nicht schließen, dass damit die zuvor genannten Ziele automatisch erreichbar seien (EuGH 2009a: Rn. 69). Folglich steht das europäische Recht dem Verbot und dem Bußgeld nicht entgegen. Das europäische Recht lässt den nationalen Gesetzgebern hier den Spielraum, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um die eigenen Bürger zu schützen, solange kein EU-weites diesem Standard entsprechendes Schutzniveau geschaffen wurde.

Ein weiteres Beispiel, das den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten beim Schutz der Bevölkerung innerhalb des EU-Rechts deutlich macht, ist das Apothekenmonopol in Deutschland (EuGH 2009b). Nach deutschem Recht ist das Führen von Apotheken nur approbierten Apothekern gestattet, die zudem eine Reihe weiterer Bedingungen erfüllen müssen, um eine entsprechende Genehmigung zu erhalten. Insbesondere ist es Apothekern nur dann erlaubt, bis zu drei Filialapotheken zu führen, wenn sie selbst die Hauptapotheke führen und je einen approbierten Apotheker mit der Leitung einer Filialapotheke schriftlich beauftragen (§§ 1 und 2 Gesetz über das Apothekenwesen, ApoG). Dies ist eine

Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, da Personen, die keine approbierten Apotheker sind, das Führen einer oder mehrerer Apotheken untersagt wird, selbst wenn sie approbierte Apotheker mit dieser Aufgabe betrauen.<sup>24</sup> Jedoch können „Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar sind, [...] durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein“ (EuGH 2009b: Rn. 25). Im Falle des Apothekenmonopols erkannte der EuGH keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit<sup>25</sup> jedoch den „Schutz der Gesundheit der Bevölkerung“ (EuGH 2009b: Rn. 27) als ausreichenden Grund für die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit an, die er im Weiteren als geeignetes und nicht über das Ziel hinausgehendes Instrument bewertete. Entsprechend erkannte der EuGH an, „dass [Mitgliedstaaten] verlangen können, dass die Arzneimittel von Apothekern vertrieben werden, die über tatsächliche berufliche Unabhängigkeit verfügen“ (EuGH 2009b: Rn. 27), nicht allein gewinnorientiert, sondern auch entsprechend fachlicher Kriterien ihre Apotheke führen und keinem Pharmakonzern gegenüber weisungsgebundener Arbeitnehmer sind. In der Folge dieses Urteils wurde eine Erlaubnis zum Betrieb einer Filialapotheke für ungültig erklärt, die das saarländische Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales unter Nicht-Beachtung des deutschen ApoG und mit Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit einem niederländischen Unternehmen erteilt hatte.

Für den Bereich der Warenverkehrsfreiheit hat Póitres Maduro (1998: 72) eine Untersuchung vorgelegt, in der er belegt, dass sich der EuGH in seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Bereichen, in denen es keine Harmonisierungsmaßnahmen gab, vom Schutzstandard bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten hat leiten lassen. Auf diese Weise verhinderte der EuGH ein Absinken auf das jeweils niedrigste Niveau.

### 1.4.6 Die Richtlinie und das Subsidiaritätsprinzip

Die Mitgliedstaaten setzten in der Reaktion auf die EuGH-Rechtsprechungstätigkeit zur Warenverkehrsfreiheit verstärkt auf eine europäische Rechtsetzung, um einheitliche und hohe Schutzstandards als Gegengewichte zu den Marktfreiheiten zu schaffen. Die für den Bürger bedeutsame Rechtsetzung erfolgte größtenteils mittels der Handlungsform der Richtlinie. Eine Richtlinie ist nach Art. 288 Abs. 3 AEUV „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ Das bedeutet, dass sie unmittelbar nur Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, nicht aber unmittelbar Rechte für die Bürger schafft. Um in den Genuss der durch eine Richtlinie geschaffenen Rechte zu gelangen, muss sie erst einmal in nationales Recht umgesetzt werden. Der Grund für die Verwendung der Richtlinie als Handlungsform anstelle der Verordnung, die nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bürger schaffen kann, lag im Subsidiaritätsprotokoll, das dem Vertrag von Maastricht beigefügt wurde. Hiernach durfte „die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft

<sup>24</sup> Einzige Ausnahmen sind Erbfälle (temporär) und der Betrieb interner Apotheken durch Krankenhäuser.

<sup>25</sup> Das Führen von Apotheken in Deutschland ist allen Staatsbürgern eines EU- und eines EWR-Mitgliedstaates gestattet, die die weiteren im Gesetz genannten Bedingungen erfüllen (§ 2 Abs. 1 Ziff. 1 ApoG).

[...] über das erforderliche Maß nicht hinausgehen. Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung [...] vorzuziehen“, was heißt, dass die Ausgestaltung dieser „Rahmengesetze“ innerhalb einer gegebenen Frist den nationalen Gesetzgebern vorbehalten bleibt.

### 1.4.7 Wert des Richtlinienrechts für die Bürger

Setzt ein Mitgliedstaat eine Richtlinie, die Rechte zu Gunsten der Bürger beinhaltet, nicht oder fehlerhaft in nationales Recht um, führt dies zu einer Verkürzung individueller Rechte, die die EU geschaffen hat. Bliebe eine solche Verkürzung sanktionslos, könnten Mitgliedstaaten europäische Rechtsvereinheitlichungen einseitig vereiteln.

Aus diesem Grund hat der EuGH entschieden, dass sich ein Bürger gegenüber dem Staat auf eine für ihn vorteilhafte Richtlinienvorschrift berufen darf, wenn die Frist zur Umsetzung einer Richtlinie abgelaufen ist und der Staat diese Vorschrift entweder nicht oder fehlerhaft umgesetzt hat. Ein Staat darf dem Bürger sein eigenes Fehlverhalten, das darin besteht, dass er die Richtlinie entgegen seiner entsprechenden europarechtlichen Pflicht nicht korrekt in nationales Recht umgesetzt hat, nicht entgegenhalten und auch noch Vorteile daraus ziehen.

Konkret lässt sich dies an einem Fall, den der EuGH im Jahr 2003 entschied, deutlich machen (EuGH 2003b): Ein Assistenzarzt arbeitete in der chirurgischen Abteilung eines städtischen Krankenhauses. Neben seiner regulären Arbeitszeit hatte er Bereitschaftsdienst im Krankenhaus abzuleisten, währenddessen er sich im Krankenhaus aufhalten und arbeiten musste, wenn er in Anspruch genommen wurde. Er hatte hierfür einen eigenen Ruheraum im Krankenhaus, in dem er schlafen konnte. Das deutsche Arbeitsrecht unterschied zwischen Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft. Während Arbeitsbereitschaft als Arbeitszeit angesehen wurde, waren Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft Ruhezeit mit Ausnahme derjenigen Zeiträume, in denen tatsächlich gearbeitet wurde. Hierdurch kam der Assistenzarzt bei Zusammenrechnung seiner Arbeitsbereitschaft und seiner Bereitschaftsdienste zu einer wöchentlichen Aufenthaltszeit im Krankenhaus, die 48 Stunden weit überschritt. Nach deutschem Recht war dies zulässig. Allerdings war Deutschland an die Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 93/104/EG) gebunden, die eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden vorschrieb. Der EuGH entschied, „dass der Bereitschaftsdienst, den ein Arzt in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus leistet, in vollem Umfang Arbeitszeit im Sinne dieser Richtlinie darstellt.“ Der EuGH begründet dies damit, dass bei einem Arzt, der seinen Bereitschaftsdienst im Krankenhaus erfüllt, kein ausreichender Ruhezeitraum gewährleistet sei. Der Teil des Bereitschaftsdienstes, für den der Arzt nicht in Anspruch genommen wird, könne nicht als Erholungszeit angesehen werden. Deswegen müsse auch der Bereitschaftsdienst vollständig als Arbeitszeit anerkannt werden und unterliege der wöchentlichen Höchstgrenze von 48 Stunden. Da der Arbeitgeber ein staatliches Krankenhaus war, durfte sich der Arzt unmittelbar auf die Richtlinie berufen, die Rechte zu seinen Gunsten vorsieht.



### 1.4.8 Kosten des Richtlinienrechts

Es stellt sich sofort die Frage, wie mit einem Fall umzugehen wäre, in dem der Arbeitgeber keine staatliche Behörde, sondern etwa ein privates Krankenhaus ist. Ein privates Krankenhaus ist im Gegensatz zum Staat zwar nicht an eine Richtlinie gebunden, aber an das nationale Umsetzungsgesetz. Es erscheint allerdings willkürlich, wenn etwa eine Ärztin einen Anspruch aus der Richtlinie hat, wenn ihr Arbeitgeber zufällig eine staatliche Stelle ist, und keinen Anspruch hat, wenn ihr Arbeitgeber zufällig in der Privatwirtschaft ist. Zunächst hat sich der EuGH in diesem Dilemma auf die Seite derjenigen geschlagen, die privaten Arbeitgebern durch eine Richtlinie keine Verpflichtungen auferlegen wollen (EuGH 1986: Rn. 24). Eine Ärztin eines privaten Krankenhauses hätte demnach einen vergleichbaren Rechtsstreit verloren. Dies ist jedoch keine zufriedenstellende Lösung.

Der EuGH hat deshalb zur Sicherung der Rechte des einzelnen Arbeitnehmers aus einer Richtlinie ein kompliziertes, aber einleuchtendes Stufensystem entwickelt:

1. Ein Privater kann sich gegenüber einem anderen Privaten in einem Rechtsstreit nicht auf eine Richtlinienvorschrift berufen, die ihm zwar günstigere Rechte verleiht, die aber nicht oder fehlerhaft in nationales Recht umgesetzt wurde.
2. Der nationale Richter ist in einem solchen Rechtsstreit jedoch dazu verpflichtet, das nationale Recht im Lichte der Richtlinie so auszulegen, dass die Rechte aus der Richtlinie gewährt werden können (sogenannten richtlinienkonforme Auslegung, vgl. EuGH 1990: Rn. 8).
3. Ist dies nicht möglich, etwa wenn das nationale Gesetz so eindeutig ist, dass es einer entsprechenden Auslegung nicht zugänglich ist, verliert der Private seinen Rechtsstreit gegen den anderen Privaten, kann dann aber seinen Schaden in einem zweiten Prozess an den Staat im Wege eines Staatshaftungsanspruchs weiterreichen.

Diese Stufen lassen sich an dem folgenden Fall (EuGH 1994: I-3325; Fairhurst 2010: 97) deutlich machen: Eine Italienerin wurde in der Nähe des Mailänder Bahnhofs von einem Vertreter dazu überredet, einen Vertrag über einen Fernsprachkurs zu unterschreiben, der Kosten in Höhe von gut 600.000 Lire nach sich zog. Nach ihrer Rückkehr bereute sie diese Unterschrift, weil sie die Fremdsprache eigentlich gar nicht lernen wollte. Sie erklärte gegenüber dem Sprachkursanbieter ihren Rücktritt von dem Vertrag. Das war allerdings nach dem geltenden italienischen Zivilrecht nicht möglich, worauf sich der Sprachkursanbieter auch berief. Allerdings war Italien an die Haustürwiderrufsrichtlinie (Richtlinie 85/577/EWG) gebunden, die dem Verbraucher ein mindestens einwöchiges Widerrufsrecht nach Abschluss des Vertrags und Belehrung über das Widerrufsrechts einräumte. Damit gibt der europäische Gesetzgeber den Verbrauchern die Möglichkeit, die Entscheidung zum Abschluss eines Vertrags nochmals in Ruhe zu überdenken. Gerade in Haustürabsatzsituationen, bei denen der Verkäufer in der Regel auf einen unvorbereiteten Verbraucher zugeht,

schützt das europäische Recht vor unüberlegten Entscheidungen, die je nach Vertragslage den Verbraucher langfristig binden können.

Italien hatte die Richtlinie jedoch nicht rechtzeitig umgesetzt. Die Anwendung des dargestellten Stufensystems bedeutete in diesem Fall, dass die Klägerin den Prozess gegen den Beklagten verlor, weil sie sich gegenüber einem anderen Privaten nicht auf die Richtlinie berufen konnte (1. Stufe). Dadurch, dass das italienische Recht kein anderes Rücktrittsrecht vorsieht, auf dessen Grundlage eine richtlinienkonforme Auslegung (2. Stufe) möglich gewesen wäre, konnte der nationale Richter der Klägerin auch nicht über diesen Umweg einen Anspruch zusprechen. Sie hatte aber das Recht, den Schaden, der ihr mit der Bezahlung des Sprachkurses entstanden ist (600.000 Lire), im Wege eines Staatshaftungsanspruchs an den italienischen Staat weiterzureichen (3. Stufe). Zwar musste die Klägerin somit den Sprachkurs bezahlen, da sie gem. italienischem Recht nicht vom Vertrag zurücktreten konnte (EuGH 1994: Rn. 30). Der ihr so entstandene Schaden musste ihr aber vom italienischen Staat ersetzt werden, da der italienische Gesetzgeber es unterlassen hatte, dass den Unionsbürgern zustehende Recht in nationales Recht umzusetzen (EuGH 1994: Rn. 29).

### 1.5 Der Wert Europas für den Schutz von Menschenrechten

In Europa werden die Menschenrechte auf unterschiedlichen Ebenen mit jeweils ganz unterschiedlichen geografischen Anwendungsbereichen garantiert. Sie legen sich über nationale Verfassungen, die ihrerseits von geschriebenen Grundrechtskatalogen bis zu einem vollständigen Schweigen über Menschenrechte reichen. Die bekanntesten Rechtsinstrumente sind die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Sie unterscheiden sich auf viererlei Weise:

1. Ihr geografischer Anwendungsbereich: Während die GRCh lediglich die EU-Mitgliedstaaten umfasst, gehören der EMRK sämtliche Staaten des europäischen Kontinents mit Ausnahme Weißrusslands an.
2. Ihr sachlicher Anwendungsbereich: Die GRCh findet nur bei Durchführung des Unionsrechts Anwendung (Art. 51 GRCh), während die EMRK für alle Bürger unter der Hoheitsgewalt der Vertragsstaaten gilt.
3. Die Geltendmachung vor europäischen Gerichtshöfen: Der Einzelne kann die Menschenrechte aus der GRCh nur vor dem EuGH geltend machen, soweit die EU und ihre Institutionen sie durch eigenes Handeln verletzt haben. Die EU-Mitgliedstaaten können wegen der Verletzung von Rechten aus der GRCh nicht vor dem EuGH verklagt werden. Die EMRK sieht dagegen ein Individualbeschwerdeverfahren vor, mit dem sich der Einzelne gegen Menschenrechtsverletzungen von Vertragsstaaten der EMRK wehren kann.
4. Der Rang im innerstaatlichen Recht: Während das EU-Recht einschließlich der GRCh Anwendungsvorrang vor nationalem Recht hat, entspricht der Rang der EMRK dem Rang klassischer völkerrechtlicher Verträge in den

nationalen Rechtsordnungen. In Deutschland verlangt ein völkerrechtlicher Vertrag ein Inkorporationsgesetz, sodass die EMRK im Rang eines einfachen Bundesgesetzes steht.

Für die Feststellung des Wertes Europas für den Schutz der Menschenrechte ist der letzte Aspekt der Entscheidende. Voraussetzung für einen solchen Wert ist nämlich, dass die Bürger sich vor einem Gericht auf europäische Menschenrechte berufen können, die sich im Streitfall gegen das beschränkende nationale Recht durchsetzen. Vor diesem Hintergrund soll daher zunächst der Menschenrechtsschutz in der EU vor dem Menschenrechtsschutz durch die EMRK betrachtet werden.

### 1.5.1 Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU durch den EuGH

Der Menschenrechtsschutz in der EU erfolgt auf zwei Ebenen: Zum einen, indem EU-Menschenrechte andere unmittelbar anwendbare Unionsnormen verstärken, und zum anderen als Abwehrrechte gegen EU-Recht.

Die erste Konstellation trat im Fall „ERT“ (EuGH 1991: I-2925) zutage. In Griechenland hatte das staatliche Unternehmen ERT per Gesetz das Fernseh- und Rundfunkmonopol. Allen anderen natürlichen oder juristischen Personen war die Ausstrahlung von Sendungen verboten. Der Oberbürgermeister von Thessaloniki gründete im Dezember 1988 mit privaten Betreibern einen eigenen Fernsehsender. Die ERT beantragte daraufhin eine einstweilige Verfügung, mit der diesem Fernsehsender die Ausstrahlung von Sendungen untersagt werden sollte. Der EuGH entschied in diesem Fall, dass das griechische Fernsehmonopol eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit sei, die Griechenland allerdings aus Gründen der öffentlichen Ordnung rechtfertigen könne. Bei der Prüfung dieser Rechtfertigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung müssten diese aber im Einklang mit den Unionsgrundrechten insbesondere der Meinungsfreiheit stehen (EuGH 1991: Rn. 43). Die konkrete Anwendung dieser Vorgaben überließ der EuGH dem vorlegenden griechischen Gericht.

Bildlich gesprochen soll in dieser Konstellation das EU-Recht die Ampel für eine mitgliedstaatliche Maßnahme, die in ein Grundrecht eingreift, nicht auf „grün“ stellen dürfen, wenn dadurch „sehenden Auges“ ein Grundrechtsverstoß toleriert würde. Der europäischen Rechtsordnung gehören nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH (1979) die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze an, deren Wahrung die Aufgabe des EuGH ist. Der EuGH kann demnach keine mitgliedstaatlichen Maßnahmen als mit dem Unionsrecht vereinbar anerkennen, die gegen Unionsgrundrechte verstoßen und diesen Verstoß nicht rechtfertigen können. Die Rechtsfolge eines solchen Unionsrechtsverstoßes ist die Unanwendbarkeit des entgegenstehenden nationalen Rechts.

Eine Untergruppe dieser Konstellation sind die Diskriminierungsverbote. Bereits früh entschied der EuGH, dass sich eine Frau, deren Arbeitsvertrag eine automatische Auflösung mit Erreichen des 40. Lebensjahrs vorsah, während männliche Kollegen eine vergleichbare Regelung in ihren Arbeitsverträgen nicht hatten, auf den Grundsatz der Entgeltgleichheit von Mann und Frau bei gleicher



oder gleichwertiger Arbeit in Art. 157 AEUV berufen kann, um gegen eine solche Diskriminierung vorzugehen (EuGH 1976: 455). Der Grundsatz bindet nach der Rechtsprechung nicht nur die Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu den oben genannten Richtlinien bindet er auch Tarifpartner (EuGH 1990a) und private Arbeitgeber (EuGH 1976: Rn. 6). Diese Bindung von Privaten an Diskriminierungsverbote wurde vom EuGH auf die in den vier Freiheiten des Binnenmarkts verankerten Diskriminierungsverbote aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgedehnt (für die Arbeitnehmerfreizügigkeit: EuGH 2000a; für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit: EuGH 2007a). Sind nach dieser ständigen Rechtsprechung des EuGH die Unterscheidungsmerkmale des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit nicht nur Staaten, sondern auch Privaten untersagt, stellte sich die Frage, wie mit anderen Unterscheidungsmerkmalen wie etwa dem Alter umgegangen werden sollte.

In seinem Urteil in der Rechtssache „Mangold“ erweiterte der EuGH seine Rechtsprechung auch um Diskriminierungen aus Gründen des Alters (EuGH 2005: Rn. 75). Während die Kritik an diesem Urteil darauf abstellte, dass der EuGH in unzulässiger Weise die Antidiskriminierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG) gegenüber anderen Privatpersonen anwandte (Gerken et al. 2009), wurde missachtet, dass es sich hierbei nicht um ein Richtlinien-, sondern um ein Menschenrechtsurteil handelte. Der EuGH wandte in seinem Urteil das Verbot der Altersdiskriminierung als spezifischen Ausdruck des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes (begründet in EuGH 1977: Rn. 7) an. An diesem Urteil wird auch die Besonderheit des EU-Menschenrechtsschutzes deutlich. Der 1977 richterrechtlich entwickelte, allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz kommt wie die Grundrechte der GRCh nur im Anwendungsbereich des EU-Rechts zur Anwendung (Art. 51 GRCh und EuGH 1991: 42). Die Pflicht zur Richtlinienumsetzung öffnet aber den Anwendungsbereich des EU-Rechts, weshalb nach der Rechtsprechung des EuGH die GRCh von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu beachten ist (Repasi 2009: 757).

Die zweite Konstellation tritt auf, wenn Bürger Grundrechte in Anspruch nehmen und dabei Freiheiten im Binnenmarkt beeinträchtigen. In diesen Fällen können sich die Mitgliedstaaten etwa auf die Unionsgrundrechte berufen, wenn ihre Bürger sie nicht daran gehindert haben, die Freiheiten im Binnenmarkt zu beschränken. Dies ist im Sachverhalt, der der Rechtssache „Schmidberger“ (EuGH 2003a: I-5659) zugrunde lag, geschehen: Umweltaktivisten blockierten in Österreich die Brenner-Autobahn, weshalb einem deutschen Spediteur Verluste entstanden, da er seine Fracht nicht termingerecht nach Italien bringen konnte. Die auf Schadensersatz in Anspruch genommene Republik Österreich konnte sich erfolgreich darauf berufen, dass die Umweltaktivisten in verhältnismäßiger Art und Weise von ihrer Versammlungsfreiheit Gebrauch gemacht haben und sie deshalb nicht dazu verpflichtet gewesen sei, die Blockade aufzuheben, um den freien Warenverkehr zu gewährleisten.

### 1.5.2 Schutz der Menschenrechte durch den EGMR

Das in Europa bekannteste Menschenrechtsinstrument ist zweifellos die EMRK. Die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten wird durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sichergestellt. Nach Art. 34 EMRK kann jede Person oder Organisation sich im Wege der Individualbeschwerde an den EGMR mit der Behauptung wenden, von einem Vertragsstaat in ihren durch die EMRK gewährleisteten Rechten verletzt worden zu sein. Erforderlich ist dafür allerdings die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, wozu in Deutschland auch die vorherige Einlegung einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gehört. Hier wird der erste Unterschied zum EU-Menschenrechtsschutz im Anwendungsbereich des Unionsrechts deutlich. Das Vorabentscheidungsverfahren zum EuGH kann auch von einem unterinstanzlichen Gericht eingeleitet werden. Eine Individualbeschwerde zum EuGH wegen der Verletzung von EU-Grundrechten durch die Mitgliedstaaten gibt es allerdings nicht.

Der Hauptunterschied zwischen den EU-Grundrechten und den EMRK-Menschenrechten besteht im jeweiligen Rang, den sie in den innerstaatlichen Rechtsordnungen einnehmen. Aufgrund des Anwendungsvorrangs steht das Unionsrecht über dem mitgliedstaatlichen Recht einschließlich dessen Verfassungsrechts. Dieser Vorrang des Unionsrechts, der die Unionsgrundrechte einschließt, führt dazu, dass ein unionsrechtswidriges Gesetz von den nationalen Gerichten entweder in unionsrechtskonformer Weise ausgelegt werden muss oder, falls das nicht möglich ist, nicht mehr angewendet werden darf, ohne dass der Gesetzgeber tätig wird. Die EMRK hingegen gilt in Deutschland auf Grund des Transformationsgesetzes (BGBl 1952 II: 685) als einfaches Bundesrecht im Rang unterhalb des Grundgesetzes. Sie bricht damit Landesrecht, untergesetzliches Bundesrecht und zeitlich vor der EMRK bestehendes einfaches Bundesrecht. Sie tritt aber hinter zeitlich nach der EMRK erlassene Bundesgesetze und hinter das Grundgesetz (GG) zurück. Eine EMRK-Verletzung zieht somit lediglich die völkerrechtliche Pflicht des Vertragsstaates nach sich, die Verletzung durch eine Gesetzesänderung aufzuheben.

Das BVerfG hat allerdings entschieden, dass Gerichte das zeitlich nach der EMRK erlassene Bundesrecht und die Verfassung im Lichte der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR auslegen müssen. Verdeutlichen lässt sich dies beim Schutz der Privatsphäre prominenter Personen. In solchen Fällen kollidieren das Recht am eigenen Bild sowie das Recht auf Schutz der Privatsphäre mit der Pressefreiheit. Das deutsche Recht löst die Kollision in drei Schritten: Zunächst bedarf es zur Veröffentlichung von Bildern grundsätzlich der Einwilligung einer abgebildeten Person zur Veröffentlichung (1. Schritt). Bei Bildern aus dem Bereich der Zeitgeschichte ist diese Einwilligung hingegen nicht notwendig (2. Schritt), es sei denn, durch die Veröffentlichung werden berechnete Interessen der abgebildeten Person verletzt (3. Schritt). Der Bundesgerichtshof (BGH) entwickelte dazu eine Rechtsprechung, der zufolge eine sogenannte „absolute Person der Zeitgeschichte“ wie etwa ein Staatsoberhaupt oder eine bekannte Schauspielerin in den „Bereich der Zeitgeschichte“ fällt, die die Veröffentlichung

von Bildern hinzunehmen hat. Der EGMR entschied dagegen im Fall „Caroline von Hannover“ (EGMR 2004), dass diese Rechtsprechung das Menschenrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK nicht hinreichend schütze. Während nach der Rechtsprechung von BGH und BVerfG die Tatsache, eine „absolute Person der Zeitgeschichte“ zu sein, ausreichte, um das Einwilligungserfordernis entfallen zu lassen, stellte der EGMR darauf ab, dass die Pressefreiheit aus Art. 10 EMRK erst dann gegenüber dem Schutz auf Privatsphäre überwiegt, wenn die Berichterstattung einen „Beitrag zu irgendeiner Diskussion von allgemeinem Interesse für die Gesellschaft“ leistet. Das gilt auch für „absolute Personen der Zeitgeschichte“. Eine Berichterstattung, mit der „die Neugier eines bestimmten Publikums über das Privatleben“ einer Person befriedigt werden soll, lehnt der EGMR als unzulässigen Eingriff in Art. 8 EMRK ab. Diesem Urteil des EGMR ist der BGH gefolgt und hat seine Rechtsprechung angepasst (BGH 2007).

Auf diese Weise hat die EMRK nicht nur den Schutz der Privatsphäre Prominenter gestärkt. So beinhaltet die EMRK grundrechtliche Garantien, die im Grundgesetz nicht ausdrücklich genannt sind. Ein Beispiel dafür ist das Folterverbot in Art. 3 EMRK, das sich so im Grundgesetz nicht findet (allerdings aus dem Antastungsverbot der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG abgeleitet wird). In einem Urteil aus dem Jahr 1978 entschied der EGMR etwa, dass eine Prügelstrafe für Schüler (drei Schläge mit einer Birkenrute) eine erniedrigende Behandlung sei, die mit Art. 3 EMRK nicht vereinbar ist (EGMR 1978).

Ein weiteres Beispiel ist der sogenannte „fair-trial“-Grundsatz in Art. 6 EMRK. Das deutsche GG beinhaltet Justiz- und Verfahrensgrundrechte in einem geringeren Umfang als die EMRK (Grabenwarter/Pabel 2006: 648). So verankerte das BVerfG selbst die grundrechtliche Garantie der Unschuldsvermutung im Strafrecht in Art. 6 EMRK und nicht im Grundgesetz (BVerfG 1987). Der „fair-trial“-Grundsatz beinhaltet etwa das Gebot, dem zufolge der Staat durch verdeckte Ermittler keine Straftat veranlassen darf, die ohne sein Zutun nicht erfolgt wäre. Art. 6 Abs. 1 EMRK beinhaltet zudem das Gebot angemessener Verfahrensdauer, aus dem die Pflicht der Konventionsstaaten folgt, ihr Gerichtssystem so einzurichten, dass die Gerichte innerhalb einer angemessenen Frist auch entscheiden können (EGMR 2000).

Der Schutz des Familienlebens durch Art. 8 EMRK ist noch ein Beispiel. Abgestellt werden muss hierbei nach den Worten des EGMR auf die „soziale Realität“ (EGMR 2007b: 1529). Die Adoption eines peruanischen Kindes durch eine alleinstehende Luxemburgerin muss von Luxemburg anerkannt werden, auch wenn das luxemburgische Recht eine Volladoption nur für verheiratete Paare vorsieht. Es kommt nämlich, so der EGMR, nicht auf die rechtliche Familie an, um in den Genuss des menschenrechtlichen Schutzes des Familienlebens zu kommen, sondern auf die soziale Realität. Hat sich demnach eine Beziehung zwischen Adoptivkind und Adoptivmutter entwickelt, die einem Familienleben entspricht, widerspricht es Art. 8 EMRK, dieses Familienleben wieder zu trennen

und das Adoptivkind abzuschieben, nur weil das nationale Heimatrecht der Adoptivmutter eine solche Adoption nicht vorsieht.

Das Verhältnis der EMRK zum EU-Recht ist bis zum endgültigen Beitritt der EU<sup>26</sup> zur EMRK (Obwexer 2012: 115) durch die Rechtsprechung wie folgt geregelt (EGMR 2005: Rn. 155-156): Die EU-Mitgliedstaaten sind auch bei der Durchführung von EU-Recht an die EMRK gebunden. Die Mitgliedschaft in der EU entbindet sie im Anwendungsbereich der europäischen Verträge nicht von ihren Verpflichtungen aus der EMRK. Der EGMR geht allerdings davon aus, dass die EU über einen mit der EMRK gleichwertigen Menschenrechtsschutz verfügt. Diese Vermutung kann von einem Beschwerdeführer vor dem EGMR allerdings widerlegt werden. In diesem Fall führt die Befolgung von EU-Recht zu einer Verletzung der EMRK, für deren Aufhebung die Konventionsstaaten verantwortlich sind (EGMR 1999: Rn. 31 ff.). Für die Gleichwertigkeit des EU-Menschenrechtsschutzes mit demjenigen der EMRK spricht Art. 52 Abs. 3 GRCh, der fest schreibt, dass die Menschenrechte der GRCh, soweit sie mit der EMRK übereinstimmen, mindestens dieselbe Bedeutung und Tragweite haben. Die Präambel Nr. 5 der GRCh verweist zudem auf die Rechtsprechung des EGMR als eine ihrer Rechtsquellen. Schon vor dem Inkrafttreten der GRCh hatte sich der EuGH auf die EMRK und ihre Auslegung durch den EGMR berufen, um Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts zu begründen, die die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der europäischen Verträge und die EU binden (EuGH 1970: Rn. 4). Hieraus ergibt sich insgesamt, dass im Anwendungsbereich der EU-Verträge der Menschenrechtsschutz mindestens mit dem der EMRK gleichwertig ist oder darüber hinausgeht.

### 1.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die als politische Zielbestimmungen verstandenen normativen Grundlagen der EU einerseits einen konkreten Nutzen für die Unionsbürger entfalten, sofern die EU das jeweilige Ziel durch ihre Politik verwirklichen kann. Dabei können durch die auf die Verwirklichung der Werte zielende Politik aber auch Kosten für die Bürger entstehen. Am Beispiel der Solidarität ist dies deutlich gemacht worden. Daneben sind die normativen Grundlagen der EU aber auch Ausdruck eines Konsenses darüber, wie das Gemeinwesen in der EU gestaltet werden soll. In diesem Sinne kommt ihnen auch eine gemeinschaftsbildende Funktion zu.

Diese beiden Dimensionen des Wertes der normativen Grundlagen der EU konnten nicht für alle in Art. 2 EUV genannten Werte herausgearbeitet werden, sondern die Diskussion wurde exemplarisch für jene vier normativen Grundlagen geführt, die die meisten Unionsbürger als in der EU verwirklicht ansehen.

Mit Blick auf den Wert des Friedens konnte dabei nicht nur gezeigt werden, dass der Frieden in der EU im Vergleich zu anderen Weltregionen als auch in der Geschichte des europäischen Kontinents eine einmalige Errungenschaft ist, sondern dass der Frieden neben weiteren förderlichen Faktoren ursächlich auf den

---

<sup>26</sup> Im April 2013 wurde ein Entwurf des Beitrittsvertrags vorgelegt (Europarat 2013).

europäischen Integrationsprozess zurückzuführen ist. Durch den europäischen Einigungsprozess ist es historisch einmalig gelungen, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verrechtlichen. Dabei stützt sich die Verrechtlichung nicht allein auf die moralische Selbstbindung der Mitgliedstaaten, sondern auch auf eine tiefgreifende wirtschaftliche Integration. In diesem Sinne kann die EU ein Modell regionaler Integration für andere Weltregionen sein, um auch dort die Beziehungen zwischen den Staaten auf eine rechtliche Basis zu stellen, die dauerhaft Frieden sichert.

Mit Blick auf die Verwirklichung des Wertes der Demokratie erscheint der Wert der EU für die Bürger auf den ersten Blick nicht so groß zu sein, wie im Falle der Verwirklichung des Friedens. So ist Demokratie in der Welt kein auf Europa beschränktes Phänomen mehr und selbst dort gibt es berechtigte Kritik an der demokratischen Qualität des politischen Systems der EU. Jedoch basiert die oft viel zu schnell verallgemeinerte These vom Demokratiedefizit der EU auf einer Analyse, die die Kontextbedingungen europäischer Demokratie vernachlässigt. Damit sollen die im folgenden Kapitel 2 dieser Studie zur Unionsbürgerschaft einzeln diskutierten Defizite der europäischen Demokratie nicht beschönigt werden. Das Gesamtbild ist jedoch wesentlich positiver als die Kritiker dies wahrhaben möchten. So konnte gezeigt werden, dass es einen kontinuierlichen Prozess der Demokratisierung der EU gibt und die demokratischen Teilhaberechte der Unionsbürger noch nie so umfangreich wie heute waren. Zudem ruht das System „sui generis“, das die EU ist, nicht allein auf der durch die Wahlen zum Europäischen Parlament vermittelten Legitimität, sondern kann sich auf eine zweite aus den nationalen Regierungen und Parlamenten bestehende Säule der Legitimation stützen. Ferner hat die EU als supranationale Problemlösungsagentur Politik in Bereichen wieder handlungsfähig gemacht, in denen die Nationalstaaten ihre autonome Problemlösungskompetenz bereits verloren hatten. Dass das politische System der EU dabei nicht allein auf Problemlösungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz optimiert ist, sichert durch eine Vielzahl von Veto-Spielern die Vielfalt Europas. Darüber hinaus hat die EU auch einen stärkenden Effekt auf die demokratische Qualität der politischen Systeme der Mitgliedstaaten, wie insbesondere die Süd- und Osterweiterung der EU zeigen. Freilich darf hier nicht verschwiegen werden, dass die EU mit Ungarn und Rumänien noch vor schwierigen Aufgaben steht.

Für den Wert der Rechtsstaatlichkeit konnte gezeigt werden, dass ein zentraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses die Schaffung individueller Rechte ist, die die Bürger vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auch gegen die Staaten selbst geltend machen können. Die vier Freiheiten im Binnenmarkt erweitern die Rechte der Bürger, um im eigenen Interesse Schranken zwischen den Staaten zu Fall zu bringen. Um bei der Inanspruchnahme dieser Rechte dennoch ein einheitliches Schutzniveau in Europa zu sichern (Verbraucherschutz, Umweltschutz, Arbeitsrecht, etc.), wurden auf europäischer Ebene Schutzrechte, meist in Form von Richtlinien, geschaffen. Zwar entfalten Richtlinien ihre Rechtswirkung zu Gunsten und zu Lasten der Bürger erst durch ein nationales Umsetzungsgesetz. Setzt ein Mitgliedstaat die Rechte der Unionsbürger jedoch nicht oder nur unzureichend um, so können sich in ihren europäi-



## 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

schen Rechten verletzte Bürger auf die EU-Richtlinie gegenüber dem Staat berufen und ihren Schaden geltend machen. Zur Durchsetzung dieser Rechte finden die Unionsbürger Hilfe beim EuGH.

**Tabelle 1.3: Zusammenfassung Kosten und Nutzen der normativen Grundlagen**

	Nutzen	Kosten
<b>„Werte“ als Zielbestimmungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wertorientierung der EU-Politik (gem. Art. 3 EUV)</li> <li>- Kosten und Nutzen sind abhängig vom Grad der Zielerreichung sowie der redistributiven Wirkung der Politiken</li> </ul>	
<b>„Werte“ als pol. Grundkonsens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der europäischen Identität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Möglich, wenn Mitgliedstaaten den Grundkonsens nicht teilen</li> </ul>
<b>Frieden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der dauerhafte Frieden in der EU ist historisch und geografisch einmalig</li> <li>- Er ist ursächlich auf die europäische Integration zurückzuführen:<sup>27</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen</li> <li>- Tiefe wirtschaftliche Integration</li> </ul> </li> <li>- Friedensförderndes Regionalisierungsmodell mit Vorbildfunktion</li> <li>- Gemeinschaftsbildender Wert des europäischen Friedens als Gegenmodell zur Katastrophe des Zweiten Weltkriegs</li> <li>- Integration der BRD in eine wertebasierte Gemeinschaft nur wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs</li> <li>- Wiedererlangung dt. Souveränität</li> <li>- Überwindung von Ressentiments zwischen den europäischen Völkern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Aufgabe der militärischen Souveränität gegeneinander Krieg führen zu können)</li> </ul>
<b>Demokratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Ausweitung demokratischer Teilhaberechte stärkt ihren Nutzen</li> <li>- Doppelte Teilhaberechte auf EU- und vermittelt durch die nationale Ebene</li> <li>- Die EU als supranationale Problemlösungsagentur macht Politik wieder handlungsfähig</li> <li>- Die konsensualen Entscheidungsprozesse schützen Minderheitenrechte und sichern die Vielfalt in der EU</li> <li>- Die Konditionalität der Beitrittsverhandlungen hat die Demokratie in „neuen“ Mitgliedstaaten stabilisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aushöhlung des Nutzens nationaler demokratischer Teilhaberechte durch Kompetenzübertragungen zur EU</li> <li>- Konsensuale Entscheidungsprozesse senken die Entscheidungseffizienz</li> <li>- Ohne ein Instrumentarium zur Sicherung der Konditionalität nach dem Beitritt können autoritäre Tendenzen in Mitgliedstaaten zur Belastungsprobe werden</li> </ul>
<b>Rechtsstaatlichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung individueller Bürgerrechte</li> <li>- Unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Recht</li> <li>- Eröffnung des Rechtswegs zur Durchsetzung individueller Rechte</li> <li>- Abschaffung von Schranken zwischen den Staaten, durch die vier Freiheiten im Binnenmarkt</li> <li>- Schaffung EU-weit einheitlicher Mindestschutzstandards</li> <li>- Richtlinienrecht als souveränitätsschonende Alternative zur Vollharmonisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kosten für die Inanspruchnahme des Rechtswegs</li> <li>- Bei Vollharmonisierung in Einzelfällen Senkung nationaler Schutzstandards</li> <li>- Reklamierung des Nutzens von Richtlinienrecht durch die Mitgliedstaaten nach der Umsetzung in nationales Recht</li> </ul>
<b>Grund- und Menschenrechte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kodifizierung der Grund- und Menschenrechte (Grundrechte-Charta und Europäische Menschenrechtskonvention)</li> <li>- Eröffnung des supranationalen Rechtswegs zur Durchsetzung der Rechte gegen die Mitgliedstaaten (Europäischer Gerichtshof und Europäischer Menschenrechtsgerichtshof)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kosten für die Inanspruchnahme des Rechtswegs</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Grund- und Menschenrechte werden in Europa nicht allein durch die EU, namentlich die Charta der Grundrechte der EU und die Rechtsprechung des EuGH gesichert, sondern zusätzlich noch durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsprechung des

<sup>27</sup> Neben der europäischen Integration sind weitere Faktoren, die zur Sicherung des Friedens in der EU beigetragen haben, die Rolle der USA („Europe's pacifier“) und in geringerem Maße das Atomwaffenarsenal Frankreichs und des Vereinigten Königreichs.



#### 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

Europäischen Menschenrechtsgerichtshof. Nachdem die EU durch den Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hat, plant sie neben ihren Mitgliedstaaten ebenfalls der EMRK beizutreten, sobald der Europarat die Möglichkeit geschaffen hat, dass eine supranationale Organisation beitrifft. Auf Basis dieser beiden Rechtsgrundlagen konnte anhand einer Vielzahl von Fallbeispielen gezeigt werden, dass sowohl der EuGH als mehr noch der EMRG Bürger immer wieder bei der Durchsetzung ihrer Grund- und Menschenrechte geholfen hat und Europa so einen konkreten Nutzen in diesem Bereich entfaltet.

### Literatur

- Abromeit, Heidrun 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Adorno, Theodor W. 1971: Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959-1969, herausgegeben von Gerd Kadelbach, Frankfurt Main, S. 88-109.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitsahalia, Sophie 1994: Judicial Politics in the European Community, in: Comparative Political Studies, Jg. 26, Nr. 4, S. 535-561.
- Andersen, Svein S./Burns, Tom 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance, in: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell (Hrsg.): The European Union: How Democratic Is It?, London u.a., S. 227-251.
- Beck, Ulrich 2005: Das kosmopolitische Empire. Ein Plädoyer für ein Europa jenseits des Nationalstaats, in: Internationale Politik, Jg. 60, Nr. 7, S. 6-12.
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Bonacker, Thorsten/Imbusch, Peter 2010: Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden, in: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden, S. 67-142.
- Bundesgesetzblatt 1952: Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: BGBl. Teil II, Nr. 14 vom 22. August 1952, S. 685-700.
- Bundesministerium des Innern 1998: Nr. 187 Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Staatspräsident Mitterand in Paris, 15. Februar 1990, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, bearbeitet von Jürgen Küsters und Daniel Hofmann, München, S. 842-852.
- Bundesregierung 2011: Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Portugal, Pedro Passos Coelho in Berlin, 1.9.2011, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/09/2011-09-01-merkel-coelho.html> [22.7.2013].
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989: Report on economic and monetary union in the European Community, Presented April 17, 1989 (Delors-Bericht).
- Crouch, Colin 2008: Postdemokratie, Frankfurt am Main.
- Czempiel, Ernst-Otto 1993: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München.
- Dahl, Robert A. 2000: On Democracy, New Haven.
- De Wilde, Pieter/Zürn, Michael 2012: Can the Politicization of European Integration be Reversed?, in: Mattli, Walter/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): Journal of Common Market Studies. Special Issue, Jg. 50, Nr. S1, S. 137-153.
- Europäische Kommission 2012a: Standard-Eurobarometer 77. Frühjahr 2012. Die Werte der EU-Bürger. Bericht, Befragung: Mai 2012.
- Europäische Kommission 2012b: Unabhängigkeit von Zentralbank und Datenschutzbehörden, Maßnahmen im Justizwesen: Europäische Kommission leitet beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein, Pressemitteilung IP/12/24.
- Europäische Kommission 2012c: The EU climate and energy package, 10.9.2012, URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.html) [17.6.2013].
- Europäische Kommission 1985: Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310, Brüssel.
- Europäische Kommission 1980: Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 128/79 („Cassis de Dijon“), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 256 vom 3. Oktober 1980, S. 2-3.
- Europäischer Rat 1993: Europäischer Rat Kopenhagen 21.-22. Juni 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93.
- Europarat 2013: Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Pressemitteilung, 5.4.2013, URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp) [21.8.2013].
- Fairhurst, John 2010: Law of the European Union, Edinburgh.

## 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

- Fischer, Joschka 2007: Die Rot-Grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik vom Kosovo bis zum 11. September, Köln.
- Forst, Rainer 2007: Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.
- Gerken, Lüder/Rieble, Volker/Roth, Günther H./Stein, Torsten/Strein, Rudolf 2009: „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, München.
- Goldhagen, Daniel Jonah 1996: Hitlers willige Vollstrecker. Ganz gewöhnliche Deutsche und der Holocaust, 3. Aufl., Berlin.
- Görtemaker, Manfred 1999: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München.
- Grabenwarten, Christoph/Pabel, Katharina 2006: Der Grundsatz des fairen Verfahrens, in: Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hrsg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar, S. 642.
- Graf Kielmansegg, Peter 2003: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 49-83.
- Grande, Edgar 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan, Jg. 24, Nr. 3, S. 339-360.
- Grimm, Dieter 2001a: Braucht Europa eine Verfassung, in: Grimm, Dieter: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfälle, München, S. 215-254.
- Grimm, Dieter 2001b: Ist die Zeit reif für eine europäische Verfassung?, in: Grimm, Dieter: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfälle, München, S. 255-274.
- Grimm, Dieter 1995: Does Europe Need a Constitution?, in: European Law Journal, Jg. 1, Nr. 3, S. 282-302.
- Habermas, Jürgen 1995: Kants Idee des Ewigen Friedens: aus dem historischen Abstand von 200 Jahren, in: Kritische Justiz: Vierteljahresschrift für Recht und Politik, Jg. 28, Nr. 3, S. 293-318.
- Hallstein, Walter 1973: Die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf/Wien.
- Hirschman, Albert O. 1970: Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge.
- Hix, Simon 2009: What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis Nr. 8/2009, Stockholm.
- Hix, Simon 2005: The Political System of the European Union, 2. Aufl., New York.
- Ipsen, Jörn 1996: Staatsrecht I. (Staatsorganisationsrecht), 8. übb. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Ipsen, Hans-Peter/Nicolaysen, Gert 1964: Haager Kongress für Europarecht und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift 1964, S. 339.
- Jellinek, Georg 1905: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen.
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 29, Nr. 3, S. 525-541.
- Kant, Immanuel 2005: Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, herausgegeben von Rudolf Malter, zuerst erschienen 1795, Stuttgart.
- Kant, Immanuel 1992: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, herausgegeben von Heiner F. Klemme, zuerst erschienen 1793, Hamburg.
- Kirchhof, Paul 2004: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.): Demokratieentwicklung und Demokratietheorie. Festschrift für Peter Graf Kielmanssegg, Wiesbaden, S. 359-376.
- Kneuer, Marianne 2011: Das Antriebsmoment Erweiterung und seine Grenzen – Zur Genese und Entwicklungslogik der europäischen Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik, in: integration, Jg. 34, Nr. 3, S. 228-246.
- König, Thomas/Mäder, Lars 2008: Das Regieren jenseits des Nationalstaats und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 49, Nr. 3, S. 438-463.

## 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

- Korte, Karl-Rudolf 2003: Deutschland – eine Schönwetterdemokratie? Die Vielzahl der Nebenregierungen passen nicht mehr zur Berliner Republik, in: Allgemeine Zeitung Mainz, 5.7.2003.
- Leggewie, Claus 2011: Der Kampf um die europäische Erinnerung. Ein Schlachtfeld wird besichtigt, München.
- Mayntz, Renate 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, S. 46-60.
- Menasse, Robert 2012: Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas, Wien.
- Mitrany, David 1966: A Working Peace System, Chicago.
- Monnet, Jean 1976: Memoires. Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes, Paris.
- Moravcsik, Andrew 2008: The Myth of Europe's 'Democratic Deficit', in: Intereconomics: Journal of European Economic Policy, Jg. 43, Nr. 6, S. 331-340.
- Müller-Graff, Peter-Christian 1991: Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht: Gemeinschaftsprivatrecht, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Neyer, Jürgen 2010: Justice, Not Democracy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 48, Nr. 4, S. 903-921.
- Obwexer, Walter 2012: Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, in: Europarecht, Jg. 47, Nr. 2, S. 115-148.
- Papier, Hans-Jürgen 2003: Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.1.2003.
- Plehwe, Dieter 2008: Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik, in: integration, Jg. 31, Nr. 3, S. 290-306.
- Poiarés Maduro, Miguel 1998: We the Court, Oxford.
- Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der Nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 203-205.
- Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 206-209.
- Quittkat, Christine 2011: Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche Gewinn von Online-Konsultationen, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main/New York, S. 125-167.
- Quittkat, Christine/Kohler-Koch, Beate 2011: Die Öffnung der europäischen Politik für die Zivilgesellschaft – das Konsultationsregime der Europäischen Kommission, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main/New York, S. 74-98.
- Rat der EU 2013: Mitteilung an die Presse. 3235. Tagung des Rates. Allgemeine Angelegenheiten, Luxemburg, den 22. April 2013, PRESSE 153.
- Repasi, René 2009: Die Reichweite des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Richtlinienumsetzung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Jg. 20, Nr. 21, S. 756-757.
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16-22.
- Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 1-6.
- Richtlinie 85/577/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 372 vom 31. Dezember 1985, S. 31-33.
- Rittberger, Berthold 2012: Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament, in: Mattli, Walter/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): Journal of Common Market Studies. Special Issue, Jg. 50, Nr. S1, S. 18-37.

## 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2006: Explaining the constitutionalization of the European Union, in: Journal of European Public Policy, Jg. 13, Nr. 8, S. 1148-1167.
- Sauga, Michael/Simons, Stefan/Wiegreff, Klaus 2010: Der Preis der Einheit, in: Der Spiegel 39/2010, S. 34-39.
- Scharpf, Fritz W. 2005: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 705-740.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung., Konstanz.
- Schlüter, Peter-W. 1987: Währungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn, S. 128-140.
- Schmidt, Manfred G. 2010: Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn.
- Schmidt, Vivian A. 2010: Democracy and Legitimacy in the European Union revisited. Input, output and throughput, Kolleg-Forscherguppe "The Transformative Power of Europe": KFG Working Paper Nr. 21.
- Schuman, Robert 1950: „Schuman-Plan“. Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie Paris, 9. Mai 1950, abgedruckt in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Europäische Grundsatzreden 1946-2006, URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_9193-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_9193-544-1-30.pdf) [3.7.2013].
- Schütt-Wetschky, Eberhard 2003: Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe für den latenten Verfassungskonflikt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 34, Nr. 3, S. 531- 549.
- SpiegelOnline 2013: Beschwerde bei EU: Belgien wirft deutschen Schlachtern Sozialdumping vor, 10.4.2013, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/belgien-wirft-deutschen-schlachtern-sozialdumping-vor-a-893591.html> [14.8.2013].
- SpiegelOnline 2010: Historischer Deal: Mitterrand forderte Euro als Gegenleistung für die Einheit, 25.9.2010, URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/historischer-deal-mitterrand-forderte-euro-als-gegenleistung-fuer-die-einheit-a-719608.html> [4.7.2013].
- Temming, Felipe 2008: Mit wie viel Verlust muss eine Fähre betrieben werden? Der Fall Viking vor dem EuGH, in: European Law Reporter 6/2008, S. 190-205.
- The Norwegian Nobel Institute 2012: Announcement. The Nobel Peace Prize for 2012, 12.10.2013, URL: [http://nobelpeaceprize.org/en\\_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/](http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/) [2.7.2013].
- Töller, Annette Elisabeth 2008: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 39, Nr. 1, S. 3-17.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Woodstock/New York.
- Uppsala Conflict Data Program 2013a: UCDP Conflict Encyclopedia, 2.7.2013, URL: <http://www.ucdp.uu.se/database> [2.7.2013].
- Uppsala Conflict Data Program 2013b: Definitions, 2.7.2013, URL: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> [2.7.2013].
- Uppsala Conflict Data Program 2013c: United Kingdom, 2.7.2013, URL: [http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=163&regionSelect=8-Western\\_Europe#](http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=163&regionSelect=8-Western_Europe#) [2.7.2013].
- Uppsala Conflict Data Program 2013d: Spain, 2.7.2013, URL: [http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=143&regionSelect=8-Western\\_Europe](http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=143&regionSelect=8-Western_Europe) [2.7.2013].
- Uppsala Conflict Data Program 2013e: Romania, 2.7.2013, URL: [www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=131&regionSelect=9-Eastern\\_Europe](http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=131&regionSelect=9-Eastern_Europe) [2.7.2013].
- Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 38 vom 13. Oktober 1990, S. 1317-1329.
- Von Bogdandy, Armin 2002: Europäische Prinzipienlehre, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin/Heidelberg/New York, S. 149-203.
- Von Ondarza, Nicolai 2012: Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, S. 81-90.

## 1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union

Wahl, Rainer 2005: Europäisierung und Internationalisierung. Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingrid/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 147-174.

Weidenfeld, Werner 2010: Die Europäische Union, Paderborn.

Werner, Pierre 1970: Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luxembourg, 8 October 1970 (Werner-Plan).

Wessels, Wolfgang 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.

Westerwelle, Guido 2013: Keine Erosion bei Europas Werten!, in: RPOnline, 22.5.2013.

Wolf, Martin 2001: Will the Nation-State Survive Globalization?, in: Foreign Affairs, Jg. 80, Nr. 1, S. 178-190.

### Rechtsprechung

BGH 2007: Urt. 6.3.2007, VI ZR 51/06, in: Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen 171, 275.

BVerfG 1987: 2 BvR 589/79; 2 BvR 750/81; 2 BvR 284/85 vom 26. März 1987.

EuGH 2010: Rs. C-137/09, Josemans, Slg. 2010, I-13019.

EuGH 2009a: Rs. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Slg. 2009, I-7633.

EuGH 2009b: verb. Rs. C-171/07 und C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes, Slg. 2009, I-4171.

EuGH 2008: Rs. C-346/06, Rüffert, Slg. 2008, I-1989.

EuGH 2007a: Rs. C-438/05, Viking, Slg. 2007, I-10779.

EuGH 2007b: Rs. C-341/05, Laval, Slg. 2007, I-11767.

EuGH 2003a: Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659.

EuGH 2003b: Rs. C-151/02, Jaeger, Slg. 2003, I-8389.

EuGH 2003c: Rs. C-322/01, DocMorris, Slg. 2003, I-14887.

EuGH 1997: Rs. C-265/95, Kommission/Frankreich (Erdbeer-Fall), Slg. 1997, I-6990.

EuGH 1994: Rs. C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325.

EuGH 1991: Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925.

EuGH 1986: Rs. 152/84, Marshall, Slg. 1986, S. 723.

EuGH 1983: Rs. 124/81, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, S. 203.

EuGH 1982: verb. Rs. 206/80, 207/80, 209/80 und 210/80, Orlandi, Slg. 1982, S. 2147.

EuGH 1979: Rs. 120/78, REWE (Cassis de Dijon), Slg. 1979, S. 649.

EuGH 1977: Rs. C-117/76, Ruckdeschel, Slg. 1977, S. 1753.

EuGH 1976: Rs. 43/75, Defrenne II, Slg. 1976, S. 455.

EuGH 1974: Rs. 8/74, Dassonville, Slg. 1974, S. 837.

EuGH 1970: Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125.

EuGH 1964: Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, S. 1253.

EuGH 1963: Rs. C-26/62, van Gen en Loos, Slg. 1963, S. 7.

EGMR 2007a: Urt. v. 13.2.2007, Nr. 75252/01, Evaldsson/Schweden.

EGMR 2007b: Urt. v. 28.6.2007, Nr. 76240/01, Wagner/Luxemburg, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, Nr. 24, 2007, S. 1529-1535.

EGMR 2005: Urt. v. 30.6.2005, Nr. 45036/98, Bosphorus, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 59, Nr. 4, 2006, S. 197-204.

EGMR 2004: Urt. v. 24.6.2004, Nr. 59320/00, Caroline von Hannover/Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 57, Nr. 37, 2004, S. 2647-2653.

EGMR 2000: Urt. v. 25.2.2000, Nr. 29357/95, Gast u. Popp/Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 54, Nr. 3, 2001, S. 211-213.



### **1. Die normativen Grundlagen der Europäischen Union**

EGMR 1999: Urt. v. 18.2.1999, Nr. 24833/94, Matthews, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 6, Nr. 42, 1999, S. 3107-3111.

EGMR 1978: Urt. v. 25.4.1978, Tyrer/Vereinigtes Königreich, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, Nr. 28, 1979, S. 298-277.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

*Julian Plottka und René Repasi*

### 2.1. Einleitung

„Die Unionsbürgerschaft muss von einem in den Europäischen Verträgen verankerten Konzept zu einer konkreten Realität im Alltag der Bürger werden, sodass die Bürger erkennen können, was ihnen die Unionsbürgerschaft neben ihrer Staatsangehörigkeit an zusätzlichem Nutzen bringt. Die Bürger müssen von ihren Rechten, die sich aus der europäischen Integration ergeben, profitieren können“ (Europäische Kommission 2010a: 4).

Auf den ersten Blick kann die Frage nach dem Nutzen und den Kosten der Unionsbürgerschaft für die Staatsbürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) leicht beantwortet werden. Gemäß Art. 9 Vertrag über die Europäische Union (EUV) tritt die Unionsbürgerschaft „zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ (ebenso Art. 20 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Durch den Status der Unionsbürgerschaft gewinnen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats als Individuen, als politisch Handelnde, als Reisende sowie als Patienten und Verbraucher Rechte hinzu, ohne dass sie ihre Rechte als Staatsbürger der Mitgliedstaaten abgeben. Art. 20 Abs. 2 AEUV verweist zwar darauf, dass Unionsbürgern durch die Verträge Pflichten auferlegt werden können, jedoch findet sich in den Verträgen bisher nichts dergleichen. Allein die Verpflichtung zur Einhaltung des EU-Rechts ist als Unionsbürgerpflicht zu identifizieren, die aber jeder Rechtsordnung inhärent und nicht an den Status als Bürger gebunden ist (Kadelbach 2002: 565-566). Charakterisiert man die Unionsbürgerschaft durch die daran gebundenen Rechte und folgt der genannten Logik, so stellt sie einen Zugewinn an neuen Rechten dar, ohne dass dafür Rechte abgegeben oder Pflichten (individuelle Kosten) auferlegt werden.

Diese Rechnung greift aber in dreierlei Hinsicht zu kurz. Erstens ist danach zu fragen, ob die Rechte allen Unionsbürgern gleichermaßen nutzen oder ob sie nur Bürgern in vollem Umfang zugutekommen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Ist der Wert der Unionsbürgerschaft für Bürger, die in dem Staat leben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, allein theoretischer Natur?

Zweitens ist danach zu fragen, ob diese „horizontale“ Sicht (Besson/Utzinger 2008: 196) der Unionsbürgerschaft als ein Bündel an Rechten nicht zu kurz greift. Diese Rechte setzen die Unionsbürger, unabhängig von ihrem Wohnort, vertikal (Ebenda) in ein direktes Verhältnis zur EU. Dies gilt für jedes Recht, aus dem die Unionsbürger einen konkreten Nutzen ziehen oder das ihnen konkrete Kosten auferlegt, sofern ihnen bewusst ist, dass es sich um EU-Recht handelt. In besonderem Maße gilt dies aber für die politischen Teilhabe- und die Schutzrechte. Durch Erstere gewinnen die Unionsbürger Teilhabemöglichkeiten an politischen Gestaltungsspielräumen (zurück), der auf mitgliedstaatlicher Ebene bereits verloren war. Letztere, insbesondere das Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europä-

ischen Union (EuGH), ermöglichen ihnen, sich gegen das hoheitliche Handeln der EU oder durch Nutzung des Vorabentscheidungsverfahrens über den nationalen Rechtsweg sogar der Mitgliedstaaten zu wehren, wenn sie von diesem in ungerechtfertigter Weise betroffen sind, ihnen also ungerechtfertigte Kosten auferlegt werden. Drittens ist danach zu fragen, ob nicht bereits die Definition des Unionsbürgers als Inhaber von Rechten zu kurz greift. In der Literatur wird angenommen, dass sich durch die Beteiligung von Aktivbürgern an Entscheidungen auf EU-Ebene im Sinne von Sternbergers (1990) Verfassungspatriotismus jenes Substrat funktionierender Demokratie bildet, auf dessen angeblichen Fehlen die Vertreter der These vom substanziellen Demokratiedefizit (Grande 1996) die Demokratieunfähigkeit der EU begründen (Graf Kielmansegg 2003; Grimm 1995). So äußern Monar und Bieber die Hoffnung, „dass die Unionsbürgerschaft [...] der Europäischen Union durch die enge [...] Verbindung mit den Bürgern zu einer wesentlichen Legitimationsquelle verhelfen kann“ (Monar/Bieber 1995: 14). Es liegt zwar außerhalb der Möglichkeiten der vorliegenden Studie, dieses Potenzial zu ermessen, jedoch bliebe jede Darstellung des Wertes der Unionsbürgerschaft, die diesen Aspekt ausblendet, unvollständig.

Die im Primärrecht normierten Unionsbürgerrechte lassen sich in vier Gruppen einteilen: (1) Freiheitsrechte; (2) Teilhaberechte; (3) Schutzrechte; und (4) weitere Rechte (siehe Tabelle 2.1):

(1) Die erste Gruppe der Freiheitsrechte bilden das Diskriminierungsverbot sowie als spezielle Ausprägung dessen das Recht auf Freizügigkeit (Magiera 2003: 482), das allein Unionsbürgern zusteht.<sup>1</sup> Sowohl das Diskriminierungsverbot als auch das Recht auf Freizügigkeit entfalten ihren konkreten Wert aber erst in ihrer sekundärrechtlichen Verwirklichung.

(2) Als Teilhaberechte werden alle Bürgerrechte bezeichnet, die den Unionsbürgern Einfluss auf die Gestaltung europäischer Politik geben. Mit Ausnahme des Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV stehen diese Rechte exklusiv Unionsbürgern zu; nur das Recht, durch EU-Organe konsultiert zu werden, gilt auch für weitere natürliche und juristische Personen.

(3) Die Rechte, die hier als Schutzrechte bezeichnet werden, geben den Unionsbürgern Zugang zu Instrumenten, um sich gegen Handlungen der Union zu schützen – im Falle des Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz auch gegen Handlungen von Drittstaaten. Zu den Schutzrechten wird hier auch das Recht auf eine gute Verwaltung gezählt. Diese Rechte stehen mit Ausnahme des Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz nicht exklusiv Unionsbürgern zu, sondern darüber hinaus auch weiteren natürlichen und juristischen Personen. Sie können ihren Wert in ihrer Funktion als Schutzrechte aber auch als Instrumente zur politischen Gestaltung entfalten.

---

<sup>1</sup> Es kann aber gemäß Art. 56 Abs. 2 AEUV auch auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet werden, die sich dauerhaft rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Siehe auch Art. 45 Abs. 2 GRCh.

Tabelle 2.1: Rechte der Unionsbürger laut den Verträgen der EU<sup>2</sup>

	EUV	AEUV	GRCh <sup>3</sup>
Freiheitsrechte			
Diskriminierungsverbot/Gleichheitsgebot (jede Person)	Art. 2 Art. 3 Art. 9	Art. 18 Art. 19	Art. 20 Art. 21 Art. 23
Allgemeines Freizügigkeitsrecht (Unionsbürger, ggf. Drittstaatsangehörige)	-	Art. 20 Art. 21	Art. 45
Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Unionsbürger, ggf. Drittstaatsangehörige)	-	Artt. 45-48	-
Niederlassungsfreiheit (Unionsbürger, ggf. Drittstaatsangehörige)	-	Artt. 49-55	-
Aktive Dienstleistungsfreiheit (Unionsbürger, ggf. Drittstaatsangehörige)	-	Artt. 56-62	-
Passive Dienstleistungsfreiheit (Unionsbürger, ggf. Drittstaatsangehörige)			
Gestaltungsrechte			
Teilnahme am demokratischen Leben der Union (Bürger)	Art. 10	-	-
Passives und aktives Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Unionsbürger)	-	Art. 20 Art. 22	Art. 39
Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzland (Unionsbürger)	-	Art. 20 Art. 22	Art. 40
Organisation/Unterzeichnung einer Europäischen Bürgerinitiative (Unionsbürger)	Art. 11	Art. 24	-
Anhörung, Dialog und Konsultation durch die Organe der Union (Bürger, repräsentative Verbände, Zivilgesellschaft und Betroffene)	Art. 11	-	-
Schutzrechte			
Recht zur Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union (jede natürliche und juristische Person)	-	Art. 263 Art. 265	-
Recht auf eine gute Verwaltung (jede Person)	-	-	Art. 41
Informationsrecht (Unionsbürger)	-	Art. 20 Art. 24	-
Recht auf Zugang zu Dokumenten (Unionsbürger, jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. satzungsgemäßen Sitz in einem Mitgliedstaat)	-	Art. 15	Art. 42
Recht zur Befassung des Europäischen Bürgerbeauftragten (Unionsbürger, jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. satzungsgemäßen Sitz in einem Mitgliedstaat)	-	Art. 20 Art. 24 Art. 228	Art. 43
Petitionsrecht zum Europäischen Parlament (Unionsbürger, jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. satzungsgemäßen Sitz in einem Mitgliedstaat)	-	Art. 20 Art. 24 Art. 227	Art. 44
Diplomatischer und konsularischer Schutz (Unionsbürger)	Art. 35	Art. 20 Art. 23	Art. 46
Weitere Rechte			
Recht, sich in einer Vertragssprache an die Organe zu wenden (Unionsbürger)	-	Art. 20 Art. 24	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

<sup>2</sup> Die Tabelle führt zwar nicht nur ausschließliche Unionsbürgerrechte auf, die allgemeingültigen Grund- und Menschenrechte bleiben jedoch ausgeklammert, da ihnen das eigenständige Unterkapitel 1.5 „Der Wert Europas für den Schutz der Menschenrechte“ in dieser Studie gewidmet ist.

<sup>3</sup> Zur Geltung der Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRCh) vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV.

(4) Zu den zuvor genannten Rechten tritt als weiteres Recht hinzu, sich in einer der 24 Amtssprachen<sup>4</sup> an die Organe zu wenden. Auch wenn diesem Recht im Sinne des Leitspruchs der Union „In Vielfalt geeint“<sup>5</sup> ein normativer Gehalt inhärent ist, kommt ihm primär ein funktioneller Wert zu, da erst durch dieses Recht die Gestaltungs- und Schutzrechte für alle Unionsbürger praktisch anwendbar werden. Alle in Tabelle 2.1 ausgewiesenen vertraglichen Unionsbürgerrechte bedürfen der sekundärrechtlichen Um- oder höchstrichterlichen Durchsetzung, um einen konkreten Nutzen zu entfalten oder Kosten für die Unionsbürger zu verursachen. In Tabelle 2.1 nicht ausgewiesen ist eine Vielzahl europäischer Richtlinien und Verordnungen sowie Urteile des EuGH, die zwar auch einen Wert für die Unionsbürger haben, aber der Vervollständigung des Binnenmarkts dienen. Diese Rechtsakte der „positiven“ Integration zur Regulierung des Binnenmarkts können nicht als Unionsbürgerrechte im klassischen Sinne begriffen werden, auch wenn sie den Wert der Unionsbürgerschaft für jeden Einzelnen in unterschiedlichen Rollen steigern. Auch lässt es der mittlerweile beachtliche Umfang der „positiven“ Integration nicht zu, den Versuch einer vollständigen Bestandsaufnahme aller Rechtsakte und Urteile zu wagen. Deshalb werden in Unterkapitel 2.5 einige Beispiele positiver Integration aufgegriffen und exemplarisch ihr Wert für die Unionsbürger diskutiert, nachdem zuvor in den anderen Unterkapiteln die in Tabelle 2.1 aufgelisteten Unionsbürgerrechte auf Kosten und Nutzen hin untersucht wurden.

### 2.2 Der Unionsbürger als Individuum

Aus der Unterscheidung in diesem Kapitel zwischen den Unionsbürgern als politisch Handelnden, als Reisenden, als Patienten und als Verbraucher sticht die Rollenzuschreibung „Individuum“ heraus. Während sich die anderen Rollen über eine spezifische Tätigkeit definieren lassen und der jeweils untersuchte Gegenstand der vorliegenden Studie das EU-Recht ist, das die jeweilige Tätigkeit reguliert und damit dem Unionsbürger einen Nutzen bringt oder Kosten auferlegt, ist die Rolle des Individuums nicht an eine spezifische Tätigkeit gebunden. Unionsbürger sind selbst in Zeiten des Massentourismus auch als Reisende noch Individuum. So wie die Rolle „Individuum“ als personenspezifische Rolle begriffen werden kann, die in allen anderen Rollen, die ein Unionsbürger einnehmen kann, zum Ausdruck kommt, sollen in diesem Unterkapitel jene Unionsbürgerrechte betrachtet werden, die als Querschnittsrechte unabhängig von der jeweils eingenommenen Rolle zum Tragen kommen (können).

Dies sind die primärrechtlich normierten Freiheits- und Schutzrechte. Gerade am Beispiel des allgemeinen Freizügigkeitsrechts (verstanden als Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) zeigt sich dabei die Eigenschaft als Querschnittsrecht. So bildet das direkt anwendbare, in Art. 21 Abs. 1 AEUV verbürgte Recht auf Freizügigkeit zwar den Kern des Unionsbürgerrechts, wird jedoch für den einzelnen Unionsbürger erst praktisch anwendbar, wenn nationales Recht so geändert wird, dass die Staatsbürger eines Mitglied-

<sup>4</sup> Mit dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 ist Kroatisch 24. Amtssprache der EU geworden.

<sup>5</sup> 52. Erklärung [...] zu den Symbolen der Europäischen Union (Amtsblatt der EU 2012).

staats mit denen anderer Mitgliedstaaten gleichgestellt sind. Wenn Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit in unterschiedlichen Bereichen des nationalen Rechts einzelner Mitgliedstaaten fortbestehen, stellt das nationale Recht eine Hürde für jene Unionsbürger dar, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen wollen. Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten, die nicht wie Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats behandelt werden, wenn sie dort leben, werden individuelle Kosten auferlegt, da ihnen bestimmte Rechte vor-enthalten werden über die Staatsangehörige des entsprechenden Mitgliedstaats verfügen. Hier entstehen den Unionsbürgern Kosten, da Europa noch nicht vollständig umgesetzt wurde.

Um solche kostenverursachenden Diskriminierungen zu beseitigen, können sich die Unionsbürger ihrer Schutzrechte bedienen, insbesondere das Recht, sich an den EuGH zu wenden, nutzen.<sup>6</sup> Dabei ist das Recht natürlich nicht auf Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beschränkt, wie die im Unterkapitel 2.1.3 behandelte Gleichstellungspolitik als weiteres Beispiel für ein Diskriminierungsverbot zeigt.

### 2.2.1 Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht

Auch wenn Magiera (Magiera 2012: 97) darauf hinweist, dass bereits der in den Pariser Verträgen angelegten Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Entwicklungspotenzial hin zur Unionsbürgerschaft inne wohnte, da der Marktbürger Wirtschaftssubjekt und nicht nur Wirtschaftsobjekt war, hat die Personenfreizügigkeit ihren Ursprung in der Betrachtung des Menschen als Produktionsfaktor und nicht als Individuum. Personenfreizügigkeit dient der Herstellung der Mobilität des Faktors Arbeit im Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Dass diese bis heute nicht in ausreichendem Maße erreicht ist, gehört zu den zentralen, aktuell diskutierten Kritikpunkten an der WWU (grundlegend Mundell 1961). Auch wenn durch die primär- und sekundärrechtliche Rechtsetzung sowie die Rechtsprechung des EuGH das genannte Entwicklungspotenzial genutzt und die Freizügigkeit von einem Marktbürger- zu einem Unionsbürgerrecht weiterentwickelt wurde, zeigt sich dieser wirtschaftliche Ursprung noch bis heute darin, dass „die Rechtsposition der durch Berufstätigkeit begründeten Aufenthaltsberechtigung [in einem anderen Mitgliedstaat] besser ist als die allgemeine“ (Streinz 2012: 382).

So bildet Art. 21 Abs. 1 AEUV (siehe auch Art. 20 Abs. 2 Lit. a AEUV), der das direkt anwendbare allgemeine Freizügigkeitsrecht normiert und dieses vorbehaltlich Beschränkungen und Bedingungen allen Unionsbürgern zuerkennt, den Kern des Rechts auf Freizügigkeit. Die wirtschaftliche Betätigung, wie sie weiterhin im Falle der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (siehe Tabelle 2.1) vorausgesetzt wird, ist damit nicht mehr eine grundlegende Bedingung für die Inanspruchnahme dieses Rechts.

Allerdings handelt es sich bei Art. 21 Abs. 1 AEUV nur um den primärrechtlichen Nachvollzug einer Entwicklung, die zuvor sekundärrechtlich und in der

---

<sup>6</sup> Meist in Form eines Vorlageverfahrens über nationale Gerichte.



Rechtsprechung stattfand. Bereits seit den 1970er Jahren verfügen Staatsbürger der Mitgliedstaaten als Leistungsempfänger einer Dienstleistung für die „Dauer der Leistung“ (Art. 4 Abs. 2 Richtlinie 73/148/EWG) über das Recht zum Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten (passive Dienstleistungsfreiheit). 1990 wurde das Aufenthaltsrecht „Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen das Aufenthaltsrecht nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zuerkannt ist“ (Art. 1 Richtlinie 90/364/EWG) und „Angehörigen der Mitgliedstaaten, die in der Gemeinschaft eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder als Selbständige ausgeübt haben“ (Art. 1 Richtlinie 90/365/EWG) zuerkannt, sowie 1993 „jedem Studenten [...], der Angehöriger eines Mitgliedstaats ist und dem dieses Recht nicht aufgrund einer anderen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts zusteht“ (Art. 1 Richtlinie 93/96/EWG)<sup>7</sup>.

Der eigenständige Wert der Freizügigkeit lässt sich nur schwer ermessen, da dieses Unionsbürgerrecht inzwischen zur Selbstverständlichkeit geworden ist und ihm vom Einzelnen nur noch wenig Beachtung geschenkt wird. In diesem Bereich fehlen (glücklicherweise) die Kosten eines „Nicht-Europas“ als Referenzgröße zur Bestimmung des Wertes. Diese werden erst deutlich, wenn Unionsbürger außerhalb der EU versuchen, das dort nicht vorhandene Recht auf Freizügigkeit auszuüben.

### 2.2.2 Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Um den Wert des Rechts auf Freizügigkeit zu stärken, enthält Art. 18 AEUV<sup>8</sup> ein Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses stellt im engeren Sinne kein eigenständiges Unionsbürgerrecht dar, sondern entfaltet seinen Wert erst durch ein Zusammenwirken mit dem Unionsbürgerrecht auf Freizügigkeit. Letzteres wäre schließlich nahezu wertlos, wenn Unionsbürger nicht den Staatsangehörigen der jeweiligen Mitgliedstaaten rechtlich gleichgestellt wären.

Dabei entfaltet das Diskriminierungsverbot nicht nur für Unionsbürger, die in einen anderem Mitgliedstaat leben, als dem dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, einen Wert, sondern auch für Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch machen, kann es mittelbar einen konkreten Wert entfalten. Dies ist der Fall, wenn Mitglieder der Familie oder des Freundeskreises mit der Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaats von der Freizügigkeit Gebrauch machen<sup>9</sup>. So entfaltet die Unionsbürgerschaft beispielsweise allein für mehr als 30 Millionen Ehegatten, die Teil von Ehen mit grenzüberschreitendem Charakter sind (Europäische Kommission 2010b: 5), einen konkreten Wert. Dieser Personenkreis ist aber auch immer noch von individuellen Kosten betroffen, die durch eine mangelhafte Umsetzung des Diskriminierungsverbots und eine Einschränkung der Freizügigkeit entstehen.

An dieser Stelle kann mit Blick auf die gebotene Kürze keine systematische Auswertung des Grads der Verwirklichung des Verbots der Diskriminierung auf-

<sup>7</sup> Heute sind diese Richtlinien ersetzt durch Richtlinie 2004/38/EG.

<sup>8</sup> Rechtssystematisch handelt es sich bei der Freizügigkeit jedoch um eine spezielle Ausprägung des Diskriminierungsverbots (Magiera 2003: 482).

<sup>9</sup> Wenn man von der kurzfristigen Inanspruchnahme des Rechts im Rahmen von Reisen absieht.

grund der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) und der Beseitigung anderer Hürden im grenzüberschreitenden Alltag erfolgen<sup>10</sup>. Dennoch zeigen bereits einige Zahlen, dass Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machen, durch die noch unvollständige Umsetzung des Diskriminierungsverbots erhebliche individuelle Kosten entstehen. Zwischen 2007 und 2010 trafen 528 Beschwerden bei der Europäischen Kommission ein, die Fragen der Freizügigkeit betrafen. Hinzu kamen 240 Anfragen aus dem Europäischen Parlament, 85 Petitionen sowie 63 Vertragsverletzungsverfahren, die im Jahr 2010 zu dieser Thematik anhängig waren (Europäische Kommission 2010c: 7).

Dabei sind nicht allein Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt haben, weiterhin mit Kosten im Sinne von Hürden im grenzüberschreitenden Verkehr betroffen, sondern dies kann auch Unionsbürger betreffen, die nur kurzfristig von ihrem Recht auf Freizügigkeit im Rahmen eines Urlaubs Gebrauch machen oder weitere Grundfreiheiten in Anspruch nehmen. Konkrete Bedeutung für die Unionsbürger können diese Probleme beispielsweise beim Erwerb von Immobilien in anderen Mitgliedstaaten oder bei einem Unfall im Urlaub erhalten. Im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 kündigte die Europäische Kommission an, 25 konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Unionsbürgerschaft zu ergreifen (Europäische Kommission 2010b). Von diesen Maßnahmen adressierten elf Hürden im zuvor genannten Sinne, die Kosten für Unionsbürger erzeugen, welche von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Im jüngsten Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 vermeldete die Europäische Kommission in acht von elf angestrebten Maßnahmen tätig geworden zu sein. Diese betrafen so unterschiedliche Bereiche wie die gegenseitige Anerkennung amtlicher Dokumente, die Rechte von Unionsbürgern bei Gerichtsverfahren in anderen Mitgliedstaaten oder die Besteuerung von Kraftfahrzeugen in grenzüberschreitenden Fällen (Europäische Kommission 2013a). Trotz der erreichten Fortschritte kündigte die Europäische Kommission in ihrem neuen Bericht wieder zwölf „key actions“ an, von denen sieben einen unmittelbaren Bezug zur Freizügigkeit haben (Europäische Kommission 2013a; Petschke 2013).

### 2.2.3 Weitere Diskriminierungsverbote: Gleichstellungspolitik als Beispiel

Im Zusammenwirken mit dem Recht auf Freizügigkeit kommt dem Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) eine besondere Bedeutung zu. Das allgemeine Diskriminierungsverbot erstreckt sich jedoch noch auf weitere Bereiche. So normieren Art. 2 und Art. 3 Abs. 3 EUV die Gleichheit von Männern und Frauen als Wert der EU und Ziel europäischer Politik. Art. 19 Abs. 1 AEUV ermächtigt den Unionsgesetzgeber darüber hinaus, in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen gegen die Diskriminierung „aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Alters oder der sexuellen Orientierung“ zu ergreifen.

Zur Verdeutlichung des Wertes, den diese Zielsetzung für den einzelnen Unionsbürger hat, sei an dieser Stelle die EU-Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern exemplarisch herausgestellt. Diese Auswahl ist dabei nicht nur in

---

<sup>10</sup> Dies ist bereits an anderer Stelle geschehen (Lamassoure 2008; Europäische Kommission 2010c).

der Aktualität des Themas begründet, sondern auch in der Hervorhebung dieses Ziels im EUV (dort Art. 2 und 3) sowie in der langen Tradition, die dieser Politikbereich in der EU hat.

Wie die Freizügigkeit hatte auch die Gleichstellungspolitik einen wirtschaftlichen Ausgangspunkt in der auf das Ziel der Lohngleichheit gerichteten europäischen Politik (bereits Art. 119 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EWG-Vertrag), bevor die Zielsetzung ab Mitte der 1970er Jahre auf das gesamte Feld der Beschäftigungspolitik und schließlich ab den 1990er Jahren als Querschnittsaufgabe auf alle Politikbereiche der Union ausgedehnt wurde (Klein 2006). Ähnlich wie bei der Ausgestaltung der Freizügigkeit ist auch die EU-Gleichstellungspolitik davon gekennzeichnet, dass durch die Rechtsprechung des EuGH konkrete Vorteile für die Unionsbürger geschaffen wurden.

Wegweisend war hier das Urteil des EuGH aus dem Jahre 1976 in einem Vorabentscheidungsverfahren eines belgischen Gerichts im Rahmen eines Verfahrens einer Stewardess gegen die Fluggesellschaft SABENA, das die direkte Anwendbarkeit von Art. 119 EWG-Vertrag feststellte. „Der in Artikel 119 EWG-Vertrag aufgestellte Grundsatz der Gleichheit des Arbeitsentgelts männlicher und weiblicher Arbeitnehmer gehört zu den Grundlagen der Gemeinschaft. Auf ihn können sich die Betroffenen vor den innerstaatlichen Gerichten berufen.“ (EuGH 1976). Hatte Art. 119 EWG-Vertrag zuvor kaum praktische Relevanz für die Unionsbürger, insbesondere weil die Mitgliedstaaten die Fristen zur praktischen Umsetzung des Grundsatzes 1961 und 1964 ungenutzt verstreichen ließen (Klein 2006: 68), gab ihm der EuGH einen Wert, der sich im Verfahren „Defrenne/SABENA“ und anderen Verfahren in Euro und Cent für die betroffenen Unionsbürger konkretisierte.

Treibende Kraft in der europäischen Gleichstellungspolitik war und ist jedoch nicht allein der EuGH, sondern auch die Europäische Kommission. Seit Ende der 1970er Jahre legte sie Entwürfe für eine Reihe von Richtlinien vor, die die Gleichstellung der Geschlechter in den Bereichen Entlohnung (Richtlinie 75/117/EWG), Zugang zu Beschäftigung, Berufsbildung und beruflichem Aufstieg (Richtlinie 76/207/EWG) sowie soziale Sicherheit (Richtlinie 79/7/EWG; Richtlinie 86/378/EWG) förderten.

Seit Mitte der 1990er hat die Gleichstellungspolitik, die inzwischen primärrechtlich als generelles Ziel verankert wurde, den ursprünglichen Bezugspunkt der Gleichstellung im Arbeitsleben verlassen und immer mehr Politikbereiche erfasst<sup>11</sup>. So wird in Unterkapitel 2.3.5 exemplarisch auf das EuGH-Urteil im Verfahren „Test-Achats“ (EuGH 2011) zum Verbot der Diskriminierung bei Preisen von Versicherungen eingegangen.

Soweit der Wert der Gleichstellungspolitik für Unionsbürger deutlich geworden ist, bleibt die Frage nach den Kosten dieser Politik. Hier lässt sich feststellen, dass für Unionsbürgerinnen keinerlei Kosten entstehen, da aus ihrer Sicht Be-

---

<sup>11</sup> Das Instrument des Gendermainstreamings findet sich erstmals 1996 in einer Kommissionsdrucksache (Europäische Kommission 1996).

nachteiligen und Exklusionsmechanismen abgebaut werden. Umgekehrt lässt sich dagegen nicht überzeugend argumentieren, dass die Beseitigung nicht zu rechtfertigender Privilegien für Unionsbürger, die diese vor unliebsamer weiblicher Konkurrenz beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt geschützt haben, als Kosten betrachtet werden können.

### 2.2.4 Schutzrechte der Unionsbürger als Querschnittsrechte

Das wichtigste Schutzrecht ist das Klagegerecht vor dem EuGH gegen hoheitliche Akte der EU und ihrer Organe. Während das direkte Klagerecht gemäß Art. 263 und 265 AEUV wenig relevant ist, hat das in Art. 267 AEUV festgelegte Vorabentscheidungsverfahren (Vorlageverfahren) große praktische Relevanz erlangt. Es erlaubt Gerichten in den Mitgliedstaaten, den EuGH um eine Auslegung des europäischen Primär- und Sekundärrechts zu ersuchen, wenn es der Meinung ist, dass ein mitgliedstaatliches Gesetz gegen EU-Recht verstoßen könnte. Da das Vorabentscheidungsverfahren durch das Zusammenspiel der nationalen Gerichte aller Stufen mit dem EuGH funktioniert, ist dieser Weg der Einflussnahme zwar immer noch mit Kosten für das Anstrengen eines Verfahrens vor einem nationalen Gericht verbunden. Die Kosten hierfür sind jedoch in der Regel niedriger als jene, die ein Verfahren beim EuGH verursachen würde. Im Falle des Vorabentscheidungsverfahrens stellt das jeweils auf nationaler Ebene befassende Gericht den Antrag beim EuGH und führt das Verfahren.

Wenn der Rechtsweg bereits erschöpft ist oder Bürger die Kosten eines Gerichtsverfahrens scheuen, haben sie weiterhin die Möglichkeit, sich mit ihrem Anliegen an P. Nikiforos Diamandouros, den noch bis zum 1. Oktober 2013 amtierenden<sup>12</sup> Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 20, 24 und 228 AEUV), zu wenden oder eine Petition an das Europäische Parlament (Art. 20, 24 und 227 AEUV) zu richten. Für eine ausführlichere Darstellung des Wertes und der Kosten der europäischen Rechtsgemeinschaft sei hier auf Kapitel 1 verwiesen, um eine Wiederholung der Argumente zu vermeiden.

#### Box 2.1: Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuss im Internet

Der Bürgerbeauftragte nimmt Beschwerden und Auskunftersuchen entgegen unter:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces>

Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments nimmt Petitionen entgegen unter:  
<https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/petition.html>

Das Informationsrecht (Art. 20 und 24 AEUV), das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 15 AEUV) und das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRCh) als weitere Schutzrechte ermöglichen Unionsbürgern die Durchsetzung ihrer Rechte nicht auf eigenständige Weise, sondern haben eine unterstützende Funktion, indem sie Unionsbürgern Zugang zu Informationen geben, die sie zur Durchsetzung ihrer Rechte verwenden können. Alle Schutzrechte können über diese Funktion hinaus auch politisch genutzt werden, wie in Unterkapitel 2.2.5 dargestellt wird.

<sup>12</sup> Im Juli 2013 hat das Europäische Parlament Emily O'Reilly zu seiner Nachfolgerin gewählt, die ihr Amt am 1. Oktober 2013 antreten wird.

### 2.3 Der Unionsbürger als politisch Handelnder

Bevor die politischen Teilhaberechte der Unionsbürger auf ihren Wert für den Einzelnen hin untersucht werden, ist zu klären, welche Bedeutung der Mitwirkung an europäischen Entscheidungen durch die Bürger (Art. 10 EUV) zukommt. Hier machen die Prinzipien der unmittelbaren Anwendbarkeit (EuGH 1963) und des Vorrangs europäischen Rechts vor nationalem Recht (EuGH 1964) die Bürger zu Herrschaftsunterworfenen des EU-Rechts, an dessen Setzung sie mitwirken sollten. Ferner stellen sich die Fragen nach der Kompetenzordnung, also dem substantiellen Gehalt der Entscheidungsgegenstände auf der jeweiligen Ebene, und nach dem Verhältnis der unmittelbaren und der national mediatisierten Mitwirkung an EU-Politik.

Werden Entscheidungskompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene transferiert, befinden sie sich nicht mehr in der alleinigen Hoheitsgewalt der einzelnen Mitgliedstaaten. Entsprechend reduziert sich der Wert demokratischer Teilhaberechte der Bürger an der Politik auf nationaler Ebene, (exemplarisch Andersen/Burns 1996; Kirchhof 2004; Papier 2003; Schütt-Wetschky 2003), was durch die Schaffung von Teilhaberechten auf EU-Ebene auszugleichen wäre. Da dort das „Demokratieprinzip nur schwach ausgebildet ist“ (Grimm 2001: 237), entstehe durch den Kompetenztransfer „aber eine demokratische Kluft“ (Ebenda), die gemeinhin als Demokratiedefizit der Europäischen Union bezeichnet wird.

Diese These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union lässt jedoch die globalen Rahmenbedingungen der europäischen Demokratie außer Acht und geht davon aus, dass jeder Politikbereich von jeder Ebene substantiell ausgestaltet werden kann, sofern die jeweilige Ebene über die formelle Kompetenz dazu verfügt. Angesichts zunehmender globaler wirtschaftlicher Verflechtung (Wolf 2001), der Entstehung einer multipolaren Weltordnung (Czempiel 1993), der rechtlichen Öffnung von Staaten (Wahl 2005; Wessels 2000) und gesellschaftlicher Veränderungen (Beck 1986) überzeugt diese Annahme jedoch nicht. Es gibt zunehmend Politikfelder, in denen nationale Politik selbst dann nicht mehr effektiv ist, wenn der Mitgliedstaat über die formelle Kompetenz verfügt. Durch Kompetenztransfers wird die Demokratie auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht prinzipiell ausgehöhlt; vielmehr erhält die Politik erst durch die Regelung auf Unionsebene substantielle Gestaltungsrechte zurück, die auf nationaler Ebene bereits verloren waren. Entsprechend werden die demokratischen Teilhaberechte der Unionsbürger durch Kompetenztransfers in diesen Bereichen aufgewertet und nicht geschwächt. Die Beispiele der Finanztransaktionssteuer im Bereich der Finanzmarktregulierung, der Maßnahmen zur Umsetzung der sogenannten „20-20-20-Ziele“ (Europäische Kommission 2012b) in der Klimapolitik zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieproduktion bis 2020 sowie der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Verbrechensbekämpfung zeigen dies vielleicht am eindrucklichsten. Aufgrund der gebotenen Kürze sei an dieser Stelle für weitere konkrete Beispiele auf die Kapitel 3 (Innere Sicherheit und Migration), 5 (Binnenmarkt) sowie 6 (Erweiterung) verwiesen.



Wagt man zudem den Vergleich der Europäischen Union mit alternativen Organisationsformen, die der Bearbeitung globaler Herausforderungen dienen, die sich der Hoheitsgewalt einzelner Nationalstaaten entziehen, wie dem Weltwährungsfonds oder der Welthandelsorganisation, wird deutlich wie schmal die „demokratische Kluft“ (Grimm 2001a: 237) in der EU ist. Zwar verfügt keine internationale Organisation über eine der EU vergleichbare Breite an Entscheidungskompetenzen, was die Regelungstiefe betrifft so sind sie im Einzelfall dennoch vergleichbar und sei es, dass diese nicht auf Basis formeller Kompetenzen, sondern über die realpolitische Konditionierung von Krediten, zum Beispiel im Falle des Internationalen Währungsfonds erreicht wird.

Neben der Frage nach der heute noch vorhandenen generellen Steuerungsfähigkeit rein nationalstaatlicher Politik (als Überblick nur Mayntz 2008) ist auch das Subsidiaritätsprinzip zu bedenken. Demzufolge wird die EU im Bereich geteilter Zuständigkeiten nur tätig, wenn die Ziele „auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die unteren Ebenen sind zwar weiterhin handlungsfähig, die Zielerreichung wäre jedoch suboptimal. Auch hier höhlt die europäische Integration den Wert demokratischer Teilhaberechte nicht aus, sondern durch den Kompetenztransfer erfahren die Unionsbürger eine Stärkung des Wertes ihrer politischen Partizipationsrechte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Wert der einzelnen Teilhaberechte. Dem „Prinzip der dualen Legitimation“ (von Bogdandy 2002: 175) zufolge sind dabei die direkten Partizipationsrechte als Unionsbürger und die durch die nationale Ebene mediatisierten Partizipationsrechte als Staatsbürger eines Mitgliedstaats zu unterscheiden. Folgt man dabei dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Argumentation, dass die Europawahl „eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem“ eröffnet (BVerfG 2009: Rn. 274), im Wortsinne, so wird eine weitere Perspektive auf die These vom Demokratiedefizit deutlich, die bereits im Begriff der „dualen Legitimation“ (von Bogdandy 2002: 175) enthalten ist, aber außerhalb der wissenschaftlichen Debatten selten Beachtung findet: Unionsbürger haben einerseits durch ihre Unionsbürgerrechte politische Teilhaberechte, die die Unionsebene unmittelbar adressieren (siehe im Einzelnen dazu die folgenden Unterkapitel), und andererseits Teilhaberechte vermittelt durch die mitgliedstaatlichen Parlamente und Regierungen. „Duale Legitimation“ meint aus Sicht den Unionsbürger doppelte Partizipationsmöglichkeiten.

Dass dem „Bundestag als Repräsentativorgan des [d]eutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen Systems“ (BVerfG 2009: Rn. 277) die entscheidende Bedeutung für die demokratische Legitimation der Europäischen Union zukommt, hat das BVerfG in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon unterstrichen. Dabei stellte es jedoch auf die notwendigen Kontrollrechte des Parlaments bezüglich der Erteilung begrenzter Einzelermächtigungen ab, also die Fortentwicklung des Primärrechts und nicht Setzung von Sekundärrecht ab.

Aber auch in der Sekundärrechtssetzung kommt der mitgliedstaatlich vermittelten Legitimation europäischer Politik eine zentrale Bedeutung zu, da die Ver-



treter der nationalen Regierungen im Rat der EU zusammen mit dem Europäischen Parlament als europäischer Gesetzgeber fungieren.<sup>13</sup> Dies konstatieren selbst Vertreter der These vom Demokratiedefizit, schränken jedoch sogleich ein, dass dies nur für Bereiche, wie beispielsweise die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt, in denen der Rat weiterhin einstimmig entscheidet und jeder Mitgliedstaat über ein Veto verfügt (Grimm 2001b: 267). Aber auch in allen Bereichen, in denen der Rat inzwischen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, ist die über die mitgliedstaatlichen Regierungen vermittelte demokratische Teilhabe an europäischer Politik nicht entwertet. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Rat der EU mit Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung seine Konsenskultur nicht aufgegeben hat, sondern Abstimmungen, in denen Mitgliedstaaten überstimmt werden, weiterhin seltene Ausnahmen sind und die Entscheidungen in der Regel einstimmig erfolgen (von Ondarza 2012: 81).

Neben dem Rat der EU ist in dieser Frage auch der mit der letzten Reform des Primärrechts als Unionsorgan anerkannte und im Zuge der Krise in der Eurozone unerwartet erstarkte Europäische Rat zu bedenken, dem es obliegt die Ziele und Prioritäten der Europäischen Politik festzulegen (Art. 15 EUV), was er bisweilen detailreich tut. Hier bestimmen die den nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungs- und die dem jeweiligen Volk unmittelbar verantwortlichen Staatsscheffs formell dem Einstimmigkeitsprinzip folgend über die Ziele der EU. Aus der Perspektive der Unionsbürger mit Wahlrecht zum Deutschen Bundestag bedeutet die Überlagerung der formellen Gleichwertigkeit aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat durch die realpolitischen Machtverhältnisse eine enorme Aufwertung seiner mitgliedstaatlich vermittelten demokratischen Teilhaberechte an europäischer Politik (The Economist 2012). Der Wert der durch den Europäischen Rat vermittelten Legitimität europäischer Entscheidungen in der Krise (The Economist 2012), wiegt umso schwerer als die supranationalen Organe der EU an diesen Entscheidungen bisher kaum beteiligt waren, was bezogen auf die durch das Europäische Parlament vermittelten demokratischen Teilhaberechte der Unionsbürger auf europäischer Ebene nicht unerhebliche Kosten darstellt.

Sowohl gegen die über den Rat der EU als auch über den Europäischen Rat vermittelte demokratische Legitimation europäischer Politik ist, neben der Diskussion über die parlamentarische Kontrolle der Europapolitik der nationalen Regierungen<sup>14</sup>, eingewandt worden, dass beim Wahlakt in den Mitgliedstaaten Europapolitik keine Rolle spiele. Die „lange Legitimationskette“ von den Bürgern über die nationalen Parlamente und Regierungen zum Europäischen Rat und Rat der EU sei unterbrochen. Nun ist diese Kritik für große Teile der EU-Sekundärrechtssetzung zutreffend, ebenso wie bundespolitische Programmatik bei deutschen Landtagswahlen selten eine Rolle spielt, obwohl die Mitwirkung der Landesregierungen an Bundesgesetzen im Bundesrat deshalb nicht als legitimatorisch defizitär betrachtet wird. Aber die Relevanz europapolitischer Ent-

<sup>13</sup> In einigen wenigen Bereichen hat der Rat der EU in der Gesetzgebung sogar noch stärkere Kompetenzen als das Europäische Parlament.

<sup>14</sup> Insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen (im Sinne Steffanis 1983) bestehen Probleme bei der Kontrolle der Europapolitik nationaler Regierungen durch die nationalen Parlamente (exemplarisch nur Benz 1998; Maurer/Wessels 2001).

scheidungen in nationalen Wahlen scheint zu zunehmen. Dies belegen beispielsweise Äußerungen des ehemaligen SPD-Kanzlerkandidaten, Peer Steinbrück, der Ehrlichkeit in der Frage, dass sich Deutschland in einer europäischen Haftungsgemeinschaft befindet, zum Thema im Bundestagswahlkampf 2013 machen wollte, wie auch die Wahlkampfunterstützung der Grünen Jugend für die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die unter dem Titel „Her mit einem solidarischen Europa!“ Europapolitik zu einem ihrer Schwerpunktthemen machte. Nicht zuletzt auch die Gründung der eurokritischen Partei „Alternative für Deutschland“ weist auf eine Europäisierung des deutschen Wahlkampfs hin.

Die mitgliedstaatlich vermittelte demokratische Teilhabe der Bürger beschränkt sich jedoch nicht mehr nur auf das europapolitische Wirken der nationalen Regierungen und deren parlamentarische Kontrolle, sondern auch die nationalen Parlamente haben sich zu unmittelbar beteiligten europapolitischen Akteuren entwickelt. Im Falle des Deutschen Bundestages (und des Bundesrates) umfassen diese drei Bereiche:

Erstens verfügen die nationalen Parlamente seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon neben gestärkten Informationsrechten<sup>15</sup> mit der Möglichkeit zur Erteilung einer Subsidiaritätsrüge<sup>16</sup> im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus und der Erhebung einer Subsidiaritätsklage<sup>17</sup> über direkte Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene (als Überblick Hölscheidt 2008). Jedoch bedarf es einer stärkeren EU-weiten Vernetzung der nationalen Parlamente, damit diese die neuen Mitwirkungsrechte auch effektiv nutzen können. Auf diese „parlamentarische Zusammenarbeit“ (Eppler 2013) werden in der Literatur derzeit große Hoffnungen gesetzt.

Zweitens hat das BVerfG (2009) in seinem Lissabon-Urteil Bundestag und Bundesrat eine defensive Mitwirkungspflicht an der Fortentwicklung europäischen Primärrechts auferlegt. Als Träger einer neu gedeuteten Integrationsverantwortung obliegt es ihnen, jegliche weitere Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene zu kontrollieren (zum Integrationsverantwortungsgesetz Gröning-von Thüna 2010)<sup>18</sup>.

Drittens hat sich der Deutsche Bundestag in der parlamentarischen Begleitung der Tagungen des Europäischen Rates und der Eurogipfel zu einem „policy maker“ (Hefftl/Kreiling/Rosenberg/Wessels 2013: 9) entwickelt. Durch Plenardebatten und Ausschusssitzungen versucht der Bundestag, das Handeln der deutschen Regierung während der Tagungen nicht mehr nur ex-post zu bewerten, sondern ex-ante zu beeinflussen (Hefftl/Kreiling/Rosenberg/Wessels 2013: 10).

Dieser kursorische Überblick über die mitgliedstaatlich vermittelte Säule demokratischer Legitimation europäischer Politik zeigt, dass auch nach dem Über-

<sup>15</sup> Art. 1 Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der Nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

<sup>16</sup> Art. 3 Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der Nationalen Parlamente in der Europäischen Union i.V.m. Artt. 6 und 7 Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>17</sup> Art. 8 Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>18</sup> Dies gilt selbst für die Flexibilitätsklausel. Art. 352 AEUV erlaubt es dem Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, der EU Befugnisse zu übertragen, wenn diese zum Erreichen eines in den Verträgen festgelegten Ziels notwendig sind. Ein solcher Beschluss des Rates der EU steht in Deutschland inzwischen unter einem Ratifizierungsvorbehalt; Bundestag und Bundesrat müssen zustimmen.

gang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat der EU diesen demokratischen Teilhaberechten der Unionsbürger ein erheblicher Wert zukommt. Sowohl der Zuwachs formeller Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente als auch die angedeutete zunehmende Relevanz der Europapolitik in Wahlkämpfen deuten dabei eher auf eine Stärkung des Wertes aus Sicht der Unionsbürger. Die demokratische Teilhabe der Bürger beschränkt sich nicht allein auf die lückenlose Nachvollziehbarkeit formeller Entscheidungsketten, über die Legitimität erzeugt wird, sondern Teilhabe schließt auch den formalrechtlich nicht geregelten Anspruch der Bürger auf eine Erklärung politischer Entscheidungen mit ein. Gerade in der Vermittlung der – in den intergouvernementalen Organen der Union getroffenen – Entscheidungen durch die nationalen Regierungen besteht aber noch Entwicklungspotenzial. Eine bessere Begründung europapolitischen Handelns durch die jeweiligen Regierungen, würden den Wert des mitgliedstaatlich mediatisierten Legitimationsstrangs aus Sicht der Bürger weiter steigern, da eine Debatte über nationale Europapolitik es ihnen erleichtern würde, die Regierung für ihre Europapolitik auf die eine oder andere Weise bei den nächsten Wahlen verantwortlich zu halten. Entsprechend sollten die nationalen Parlamente die Ausübung ihrer Öffentlichkeitsfunktion in der Europapolitik weiter intensivieren.

### Box 2.2: Die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments im Überblick

Aufwertung zum gleichberechtigten Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV), das inzwischen in fast allen Fällen zur Anwendung kommt (Brok/Selmayr 2008: 228)

Zustimmungsrecht zu den meisten internationalen Verträgen, Anhörungsrecht bei allen anderen Verträgen (Art. 218 AEUV; Brok 2010)

Aufwertung der Rolle in der Haushaltsgesetzgebung mit Zustimmungsbefugnis beim mehrjährigen Finanzrahmen und der gleichberechtigten Mitwirkung am Jahreshaushaltsplan neben dem Rat der EU (Art. 312 und 314 AEUV; Leinen 2010: 105)

Aufforderung an den Europäischen Rat, das Europawahlergebnis beim Vorschlag eines Kandidaten für die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Parlament zu berücksichtigen (Art. 17 Abs. 7 EUV)

Fortentwicklung des Verfahrens der Bestätigung des Kollegiums der Kommissare durch das Parlament zu einem Auswahlrecht bezüglich jedes Kandidaten (Weidenfeld 2010: 114-115)

Neben den mitgliedstaatlich vermittelten demokratischen Teilhaberechten wurden mit dem Fortschreiten der europäischen Integration auch die Teilhaberechte an Entscheidungen auf EU-Ebene gestärkt. Am deutlichsten macht dies die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die in Box 2.2 genannten Rechte und hier insbesondere durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) deutlich. Das früher als Mitentscheidungsverfahren bezeichnete Gesetzgebungsverfahren wurde durch den Vertrag von Lissabon auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen der EU ausgeweitet (Maurer 2011: 211) und findet laut Brok und Selmayr (2008: 228) jetzt bei circa 80 Prozent aller europäischen Rechtsetzungsverfahren Anwendung. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren haben das Europäische Parlament und der Rat der EU dieselben Rechte. Beide Organ müssen einem Rechtsakt zustimmen damit er in Kraft tritt, beide Organe haben das Recht Änderungen vorzuschlagen und stimmt eines der beiden Organe dem Rechtsakt nicht zu, so ist er nicht erlassen.

Entsprechend dem Initiativmonopol der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 2 EUV) initiiert meist sie ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren<sup>19</sup> und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU ihren Rechtsaktentwurf vor. In der sogenannten ersten Lesung legt das Europäische Parlament anschließend dazu seinen Standpunkt fest, der in der Regel konkrete Änderungsvorschläge enthält. Wird dieser vom Rat der EU gebilligt, ist der Rechtsakt erlassen. Wird dieser vom Rat der EU nicht gebilligt, so legt der Rat der EU seinen Standpunkt fest und es schließt sich die sogenannte zweite Lesung an, nach dem die Kommission das Parlament über ihre Auffassung zu den vorgeschlagenen Änderungen unterrichtet hat.

In der zweiten Lesung wird der Rechtsakt erlassen, wenn das Europäische Parlament dem Standpunkt des Rates der EU aus der ersten Lesung zustimmt oder drei Monate nach dessen Übermittlung nicht aktiv wird. In der zweiten Lesung wird ein Rechtsakt nicht erlassen, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments den Standpunkt des Rates der EU aus der ersten Lesung ablehnt. Schlägt das Europäische Parlament Änderungen an diesem Standpunkt des Rates der EU vor und billigt Letzterer nach Stellungnahme der Kommission diese Änderungsvorschläge, so ist der Rechtsakt erlassen. Schlägt der Rat der EU seinerseits wieder Änderungen zu den Vorschlägen des Parlaments aus der zweiten Lesung vor, so wird ein Vermittlungsausschuss einberufen. Allerdings agieren die drei am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe der EU während der zweiten Lesung (oder in eiligen Verfahren bereits früher) selten isoliert, sondern das formelle Verfahren wird von informellen interinstitutionellen Verhandlungen (Trilog genannt) begleitet, um einen Kompromiss ohne Einberufung eines Vermittlungsausschusses zu erzielen. Kommt es doch zur Einberufung des Vermittlungsausschusses sind je ein Vertreter jedes Mitgliedstaates, ebenso viele Mitglieder des Europäischen Parlaments und in moderierender Rolle Vertreter der Kommission beteiligt. Einigt sich der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen nicht auf einen gemeinsamen Entwurf, so ist der Rechtsakt nicht erlassen und das Verfahren beendet. Einigt sich der Vermittlungsausschuss auf einen gemeinsamen Vorschlag müssen Europäisches Parlament und Europäischer Rat diesem binnen sechs Wochen zustimmen, sonst gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.

Diese Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments ist Ausdruck einer Tendenz zu einem parlamentarischen Regierungssystem (Rittberger 2012; Rittberger/Schimmelfennig 2006; Hix 2005) und zu einer nicht revidierbaren Politisierung der EU (De Wilde/Zürn 2012). So ist der Wert der Teilhaberechte an Entscheidungen auf EU-Ebene durch die Reformen der EU-Verträge von „Maastricht“ bis „Lissabon“ gewachsen.

Das Recht aller Unionsbürger zur nicht durch die mitgliedstaatliche Ebene mediatisierten politischen Teilhabe an der EU-Politik (Art. 10 Abs. 3 EUV) ist dabei nicht auf die Wahlen zum Europäischen Parlament begrenzt, sondern ist den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV) sowie der partizipativen Demokratie (Art. 11 EUV) folgend im Primärrecht ausgestaltet.

---

<sup>19</sup> Zu Ausnahmen siehe Art. 294 Abs. 15 AEUV.

### 2.3.1 Teilhaberechte: Wahlrecht zum Europäischen Parlament<sup>20</sup>

Angesichts der kontinuierlich gewachsenen Kompetenzen des Europäischen Parlaments als Repräsentativorgan der Unionsbürger (Art. 10 Abs. 1 EUV) ist das aktive und passive Wahlrecht (Art. 20 und 22 EUV) das bedeutendste direkte Gestaltungsrecht der Unionsbürger. Dass das Parlament gewillt ist, diesen gestalterischen Auftrag wahrzunehmen, hat es für alle zuvor genannten zentralen Befugnisse unter Beweis gestellt.

So erreichte beispielsweise im Jahr 2006 eine sozialdemokratische Koalition zwischen Mitgliedern des Parlaments und Regierungsvertretern im Rat (Leinen 2006: 233) substanzielle Änderungen an der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG), die Kritik aus einer europaweiten Debatte über den Unternehmer freundlichen Kommissionsentwurf aufgriff.

Die Ablehnung der ersten Version des mit den USA verhandelten SWIFT-Abkommens<sup>21</sup> (Europäisches Parlament 2010a) zeigt, dass das Europäische Parlament gewillt ist, sein Zustimmungsrecht zu internationalen Verträgen zu nutzen und die Unionsbürgerinteressen auch gegen den Rat zu vertreten. Im SWIFT-Abkommen ging es um die Weitergabe von Daten europäischer Bankkunden an die Sicherheitsbehörden der USA im Zuge des „Kampfes gegen den Terror“ (SpiegelOnline 2010). Die Ablehnung des SWIFT-Abkommens durch das Europäische Parlament begründete die zuständige Berichterstatterin mit den folgenden Worten: „Herr amtierender Ratspräsident, sagen Sie mir, wie in aller Welt ich 500 Millionen europäischen Bürgerinnen und Bürgern sagen kann, dass wir wichtige Sicherheiten und Prinzipien ausverkaufen, nur weil wir nicht in der Lage sind, ein Machtwort zu sprechen, weil der Rat es nicht schafft, die Sache geregelt zu kriegen“ (Hennis-Plasschaert 2010)<sup>22</sup>.

Wenn alle fünf Jahre eine neue Europäische Kommission ins Amt kommt, hat sich das Parlament nicht nur seiner vertraglichen Rechte bedient, den Kommissionspräsidenten zu wählen und das Kollegium der Kommissare zu bestätigen (Art. 17 Abs. 7 EUV), sondern es hat sein Zustimmungsrecht zum Kollegium der Kommissare zu einem Recht auf Prüfung der einzelnen Kandidaten weiterentwickelt. Vergleicht man dieses Verfahren beispielsweise mit der Berufung der Bundesminister in Deutschland, zeigt sich, dass das Europäische Parlament bei der Benennung der Mitglieder der Europäischen Kommission<sup>23</sup> mehr Mitsprachemöglichkeiten hat als der Deutsche Bundestag bei der Auswahl der deutschen Regierungsmitglieder, die „auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen“ (Art. 64 Abs. 1 Grundgesetz, GG) werden. Auch hier las-

<sup>20</sup> Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament hat sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Dimension. Der Wert und die Kosten des Wahlrechts in der horizontalen Dimension, also für Unionsbürger, die an den Wahlen in einem anderen Staat teilnehmen als demjenigen, dessen Staatsangehörigkeit sie haben, sind ähnlich dem Wert des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger. Um Doppelungen zu vermeiden, wird in diesem Abschnitt allein die vertikale Dimension behandelt. Für die horizontale Dimension sei auf die Argumentation im folgenden Abschnitt zum Kommunalwahlrecht verwiesen.

<sup>21</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (Rat der EU 2010).

<sup>22</sup> Die Ablehnung durch das Europäische Parlament führte zu einer Nachverhandlung des Abkommens und schließlich zur Annahme des geänderten Abkommens durch das Europäische Parlament (2010b).

<sup>23</sup> Einzige Ausnahme ist die Wahl des Kommissionspräsidenten.



sen sich Indizien für eine wachsende Parteipolitisierung europäischer Politik erkennen, da die Debatten über die Zurückweisung einzelner Kandidaten zunehmend entlang der fraktionellen Grenzen im Europäischen Parlament geführt werden. Beides hat sich bei den Berufungen der Kommission „Barroso-I“ und „Barroso-II“ (Diedrichs 2006: 91; Busse 2010; Diedrichs 2011: 75) gezeigt. Künftig wird der Präsident der Europäischen Kommission sogar vom Europäischen Parlament gewählt.

Die angeführten Beispiele zeigen exemplarisch für die zentralen Befugnisse des Parlaments (Gesetzgebung, Haushalt, Wahlfunktion), dass die formellen Kompetenzen auch substanziellen Gestaltungsmöglichkeiten entsprechen. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass das Parlament in der politischen Auseinandersetzung nicht mehr nur durch eine „große Koalition“ (Hix 2009) als geschlossener Akteur gegenüber dem Rat agiert, sondern zunehmend auch parteipolitische Auseinandersetzungen stattfinden. Beide Tendenzen unterstreichen die wachsende Bedeutung der Europawahl als politische Richtungsentscheidung und damit den wachsenden Wert des Wahlrechts.

Ob sich die Parlamentarisierung der EU auch zukünftig fortsetzen wird, ist jedoch derzeit noch unklar. So spielt das Europäische Parlament im stark intergouvernemental geprägten Krisenmanagement so gut wie keine Rolle während die nationalen Parlamente „are starting to wake up to the European governance“ (Hefftl/Kreiling/Rozenberg/Wessels 2013: 10). Jedoch sei zu konstatieren, dass die Reaktionen der nationalen Parlamente sehr divers und der Untersuchungszeitraum sehr kurz (ein Jahr) ist (Hefftl/Kreiling/Rozenberg/Wessels 2013). So zeige sich zwar ein genereller Trend zur Ausübung von Einfluss ex ante (Wessels/Rozenberg/Van Den Berge/Hefftl/Kreiling/Ventura 2013: 10), aber allein der Deutsche Bundestag und das dänische Folketing üben diesen inzwischen deutlich aus. Selbst wenn sich die inkrementelle Parlamentarisierung der EU fortsetzen sollte, stößt diese an eine Grenze, da nur die Europäische Kommission über das Recht zur Gesetzesinitiative in der EU verfügt (Art. 17 Abs. 2 EUV)<sup>24</sup>. So groß der Einfluss des Parlaments in vielen Bereichen auch ist, das fehlende parlamentarische Initiativrecht für Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene fehlt für eine vollständige Parlamentarisierung der EU.

Nach der Darstellung des Wertes des Europawahlrechts stellt sich die Frage nach den Kosten, die durch die Teilnahme an den Wahlen entstehen. Hier ist die degressiv-proportionale Verteilung der nationalen Abgeordnetenkontingente hervorzuheben. Während die in Deutschland wählenden Unionsbürger derzeit durch 99 (bald 96) Abgeordnete vertreten werden (Art. 2 Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen i.V.m. Art. 189 und 190 AEUV), werden die in Estland, Luxemburg, Malta und Zypern wählenden Bürger von je sechs Abgeordneten vertreten<sup>25</sup>. Ein in Deutschland gewählter Abgeordneter vertritt mit rund 810.000

<sup>24</sup> Als Ausnahmen siehe Art. 14 Abs. 2 EUV; Art. 30 EUV; Art. 42 Abs. 4 EUV; Art. 48 EUV; Art. 76 Lit. b AEUV; Art. 223 Abs. 2 AEUV; Art. 226 AEUV; Art. 228 Abs. 4 AEUV; Art. 289 Abs. 4 AEUV.

<sup>25</sup> Zur Änderung der Sitzkontingente nach dem Beitritt Kroatiens siehe Beschluss des Europäischen Rates (2013).



Bundesbürgern<sup>26</sup> fast zwölfmal so viele Einwohner wie ein in Malta gewählter Abgeordneter, der ca. 70.000 Einwohner im Europäischen Parlament vertritt. Das BVerfG sieht in der ungleichen nationalen Kontingentierung eine Verletzung des Wahlrechtsgrundsatzes der Gleichheit der Wahl (BVerfG 2009: Rn. 279). In anderen Worten: Der Wert der Europawahl für einen Unionsbürger, der in Malta wählt, ist rund zehnmal höher, als für einen Unionsbürger, der in Deutschland wählt, und fast zwölfmal höher als für einen Unionsbürger, der in Spanien wählt.

Die kritische Betrachtungsweise des BVerfG fokussiert dabei ausschließlich auf den Grundsatz der Gleichheit der Wahl und lässt den historischen Kontext des europäischen Integrationsprozesses und praktische Erwägungen außer Acht. Würden je 70.000 der rund 500 Millionen Unionsbürger wie im Falle Maltas von einem Mitglied des Europäischen Parlaments repräsentiert, würde sich das Parlament auf über 7.100 Abgeordnete aufblähen. Umgekehrt könnten die Malteser nur noch 0,5 Abgeordnete in das Europäische Parlament wählen, wenn das aktuelle Repräsentationsverhältnis zwischen Bundesbürgern und in Deutschland gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments zum Maßstab genommen würde. Während erstere Option unpraktikabel wäre, würden beide Optionen, die zweite mehr noch als die erste, zu einem historisch nicht vertretbaren Einflusszuwachs Deutschlands führen, gerade in einer Zeit in der bereits mit Blick auf den intergouvernementalen Bereich der Europäischen Union über eine hegemoniale Stellung Deutschlands diskutiert wird (Guérot/Leonard 2011; Beck 2012; Schäfer 2013; The Economist 2013). Die degressiv-proportionale Repräsentation im Europäischen Parlament stellt einen Kompromiss zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten dar, um den Bürgern kleiner Staaten im Sinne eines Schutzes von Minderheiten, eine ausreichende Mitwirkung an der europäischen Politik zu ermöglichen. Was aus der Sicht deutscher Bürger als ungerechtfertigte, Kosten erzeugende Benachteiligung erscheinen mag, sichert umgekehrt den Zusammenhalt der Gemeinschaft in der EU, in der sich bei gleicher Repräsentation die Einwohner kleinerer Staaten schnell von Bürgern großer majorisiert fühlen könnten. So ist die Idee des Minderheitenschutzes auch der parlamentarischen Repräsentation in deutschen Parlamenten nicht fremd, zum Beispiel in Schleswig-Holstein und in Brandenburg.

Hinzu kommt, dass der unterschiedliche Erfolgswert einer Stimme bei der Wahl nur bedingt als praktische individuelle Kosten begriffen werden kann. Individuelle Kosten für die Wähler entstehen vielmehr durch das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit (Franzius/Preuß 2004; Risse 2010), die unter anderem ihren Ausdruck in der geringen Wahlbeteiligung von nur 43 Prozent im Jahr 2009 (Hrbek 2009: 199) finden. Die geringe und auf einzelne Themen fokussierte Berichterstattung über europäische Politik in den Medien führt zu hohen Informationskosten bei den Unionsbürgern. Zwar werden Informationen von den Organen zur Verfügung gestellt, aber die Holschuld liegt bei den Unionsbürgern. Zudem fehlt die Filter- und Ordnungsfunktion, die Journalisten durch ihre redaktionelle Arbeit übernehmen, fast vollständig und muss von den Unionsbürgern selber

---

<sup>26</sup> Eigene Berechnung auf Basis des Zensus 2011 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013). Zu den Zahlen für die anderen Mitgliedstaaten siehe Eurostat (2013).

geleistet werden. So sind die Kosten für demokratische Teilhabe für Bürger auf europäischer Ebene höher als in der nationalen Politik.

Dies gilt in besonderem Maße für die Europawahlen, die bis heute nicht mit einem unionsweiten Wahlkampf geführt werden, sondern als 27 in 2014 mit 28 Wahlen mit unterschiedlichen Wahlsystemen stattfinden, auch wenn diese inzwischen gewissen gemeinsamen Standards entsprechen (Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002). Sie sind zwar mehr als „die Summe nationaler Sekundärwahlen“ (Hrbek 2009) geworden, sie jedoch „als wirklich ‚europäische‘ oder ‚europäisierte‘ Wahlen zu bezeichnen, würde indessen viel zu weit gehen“ (Hrbek 2009: 207). Deshalb sind die Wahlen nur bedingt ein Gestaltungsakt der Unionsbürger, der eine gemeinschaftliche Aktivbürgerschaft begründet; um es in den Worten des BVerfG zu sagen: Das demokratische Legitimationssubjekt ist bisher noch nicht ausgetauscht (BVerfG 2009: Rn. 278). Mit Blick auf die geringe Wahlbeteiligung liegt es aber auch in den Händen der Unionsbürger, den Wert ihres Wahlrechts durch eine höhere Wahlbeteiligung zu steigern. Genauso stehen den „Herren der Verträge“ noch einige Möglichkeiten offen, durch institutionelle Reformen – im Sinne einer weiteren Parlamentarisierung der EU – den Wert des Unionsbürgerwahlrechts weiter zu stärken: Das Initiativrecht für das Europäische Parlament und die Einführung eines einheitlichen Wahlsystems sind nur zwei Beispiele. Aber auch die Parteien selbst, könnten, wie derzeit angedacht, durch die Aufstellung EU-weiter Spitzenkandidaten ihren Beitrag dazu leisten.

### 2.3.2 Teilhaberechte: Kommunalwahlrecht in den Mitgliedstaaten

Während das Recht, an der Europawahl teilzunehmen, seinen Wert in der horizontalen (Richtlinie 93/109/EG) und der vertikalen Dimension entfaltet, ist der Wert des Unionsbürgerrechts, an Wahlen auf kommunaler Ebene im Ort des aktuellen Wohnsitzes teilzunehmen, auf die horizontale Dimension begrenzt. Es ist in diesem Sinne Ausdruck des Diskriminierungsverbots. Um jedoch Wiederholungen zu vermeiden, wurden die nun folgenden Überlegungen, die auch auf das Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Unionsbürger, die nicht in ihrem Heimatstaat leben, übertragen werden können, nur mit Blick auf das Kommunalwahlrecht diskutiert.

Der Wert dieses Rechts erstreckt sich in zwei Richtungen: Zum einen hat es einen individuellen Wert für diejenigen Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Zum anderen hat es auch einen Wert für die Gemeinschaft, in der die Unionsbürger mit anderer Staatsbürgerschaft an den kommunalen Entscheidungsprozessen teilhaben. 2010 traf dies in Deutschland auf rund 2,2 Millionen Unionsbürger zu (Europäische Kommission 2012a: 7)<sup>27</sup>. Der Wert dieses Rechts wird daran deutlich, dass auf kommunaler Ebene der größte Teil der öffentlichen Daseinsfürsorge verantwortet wird.

---

<sup>27</sup> Sie durften an Wahlen in kreisfreien Städten bzw. Stadtkreisen, Kreisen und Gemeinden sowie in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin in Bezirken, in der Freien Hansestadt Bremen in der Stadtgemeinde Bremen sowie an Wahlen in Stadt-, Gemeinde- oder Ortsbezirken bzw. Ortschaften teilnehmen (Anhang Richtlinie 94/80/EG des Rates).

Aus Sicht der Kommunen hat das Wahlrecht seinen Wert darin, „die Unionsbürger in ihrem Aufnahmeland besser zu integrieren“ (Richtlinie 94/80/EG des Rates). Allerdings wurde das Wahlrecht für Ausländer in Deutschland lange weniger als Mittel der Integration, sondern vielmehr Integration als Voraussetzung für das Wahlrecht betrachtet (Dill 1999: 16).

Die Kosten, die bei der Nutzung des Kommunalwahlrechts entstehen, sind abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung. So beantragen beispielsweise in Mitgliedstaaten, in denen Unionsbürger nicht automatisch in das Wahlregister eingetragen werden, nur rund 10 Prozent ihre Eintragung (Europäische Kommission 2012a: 7-8). Vergleichbare Hürden, die Kosten erzeugen, sind die fehlende Möglichkeit der Briefwahl oder die Durchführung von Wahlen an Werktagen<sup>28</sup>. Hinzu kommen weiter bestehende Probleme bei der Umsetzung des Unionsbürgerrechts, die im Jahr 2012 noch in Litauen, Slowenien und Zypern zu bestehen schienen. Probleme bei der Eintragung in das Wahlregister in Dänemark und Schweden wurden inzwischen beseitigt<sup>29</sup>.

Die Untersuchung der Wirkung dieser Hürden gestaltet sich schwierig, da keine Daten über das Wahlverhalten nach Staatsangehörigkeit erhoben werden (Europäische Kommission 2012a: 7-8). Für Deutschland liegen fragmentarische Daten für Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen sowie für die Kommunen Stuttgart und München vor, die auf Umfragen am Wahltag basieren (Leppik-Bork/Plottka 2008: 9-10). Insgesamt wird die Wahlbeteiligung der Unionsbürger an Kommunalwahlen in einem Mitgliedstaat, in dem sie wohnen aber dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, anhand dieser Daten auf rund 25 Prozent geschätzt, womit sie deutlich unterhalb der Gesamtwahlbeteiligung liegt.

Mithin stellt das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger einen konkreten Wert dar und bringt nur geringfügige Beteiligungskosten mit sich. Dennoch wird von diesem Recht unterdurchschnittlich Gebrauch gemacht, zumindest soweit die dünne Datenlage generalisierende Annahmen zulässt.

### 2.3.3 Teilhaberechte: Europäische Bürgerinitiative (EBI)

Mit der EBI haben Unionsbürger 2009 ein neues Unionsbürgerrecht erhalten. Eine Million Unionsbürger, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten<sup>30</sup> ihren Wohnsitz haben, haben das Recht, die Europäische Kommission aufzufordern, einen Entwurf für einen Rechtsakt zu einem Gegenstand vorzulegen, der ihrer Meinung nach einer europäischen Regelung bedarf (Art. 11 Abs. 4 EUV i.V.m. Art. 7 Verordnung Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative).

Damit haben die Unionsbürger zwar ein Instrument des Agenda-Settings erhalten, jedoch können sie sich weiterhin nicht direkt am Rechtsetzungsprozess beteiligen. Das Monopol der Europäischen Kommission, einen Vorschlag für ei-

<sup>28</sup> An dieser Stelle kann jedoch keine Analyse aller Kommunalwahlsysteme hinsichtlich Kosten erzeugender Hürden geleistet werden.

<sup>29</sup> Die drei Fälle werden von der Europäischen Kommission aber erst noch rechtlich geprüft (Europäische Kommission 2012a: 10-11). Zu früheren Vertragsverletzungsverfahren aufgrund einer mangelhaften Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG siehe Europäische Kommission (2001a).

<sup>30</sup> In jedem Mitgliedstaat muss ein Quorum an Unterstützungsbekundungen gem. der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 268/2012 erreicht werden.

nen Rechtsakt im EU-Gesetzgebungsverfahren zu machen, bleibt unberührt, denn eine EBI hat nur auffordernden Charakter gegenüber der Europäischen Kommission. Letztere ist verpflichtet, in einen Dialog mit den Organisatoren zu treten (Plottko/Böttger/Knaut 2012: 21) und binnen drei Monaten ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen darzulegen sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht darauf zu begründen (Art. 10 Verordnung Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative)<sup>31</sup>. Das Instrument beinhaltet für alle Unionsbürger, die das Wahlrecht zum Europäischen Parlament besitzen, zwei Rechte: das Recht, eine EBI zu initiieren, und das Recht, eine laufende EBI zu unterstützen.

Das Recht, eine EBI zu initiieren, steht formal nur individuellen Unionsbürgern zu, die als Organisatoren einer Initiative fungieren. Es ist jedoch erwartbar, dass Initiativen ohne organisatorische Rückbindung die Ausnahme bleiben werden. Der Nutzen dieses Rechts für den einzelnen Unionsbürger ist eher gering, während Unionsbürger als Teil der organisierten Zivilgesellschaft (zum Beispiel Gewerkschaften, Greenpeace, World Wildlife Fund, etc.) durchaus davon profitieren können. Allerdings wird es von der Europäischen Kommission und ihrem Verhalten abhängen, wie groß genau der Wert dieses neuen Rechts für Unionsbürger sein wird. Das aktuelle Fallbeispiel der Initiative „right2water“ zeigt jedoch, dass sich durch eine Initiative, die von ausreichend Bürgern unterstützt und in den Medien thematisiert wird, durchaus Einfluss auf EU-Politik nehmen lässt. Nach dem die Zahl der Unterstützer der EBI „right2water“, die unter anderem die Ausklammerung der Trinkwasserversorgung und Wasserbewirtschaftung aus den Regeln des Binnenmarkts fordert, die 1,6 Millionen überschritt, beugte sich die Europäische Kommission dem öffentlichen Druck. Der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar Michel Barnier gab bekannt, dass er dem Kollegium der Kommissare vorschlagen werde, „die Wasserversorgung vom Anwendungsbereich der Konzessionsrichtlinie auszunehmen“ (Europäische Kommission. Vertretung in Deutschland 2013) und den Richtlinienentwurf (Europäische Kommission 2011) entsprechend abzuändern.

Die Nutzung dieses neuen Unionsbürgerrechts ist jedoch mit erheblichen finanziellen Kosten verbunden. Berg schätzt diese für die Initiierung einer erfolgreichen EBI auf mindestens 100.000 Euro (Berg 2008: 45). Ein Unionsbürger kann aber eine laufende Initiative unterstützen und erhält so gemeinsam mit mindestens 999.999 weiteren Unionsbürgern Einfluss auf die EU-Politik. Angesichts der Möglichkeit zur digitalen Unterzeichnung kann davon ausgegangen werden, dass keine relevanten Beteiligungskosten entstehen<sup>32</sup>. Daneben hat die EBI aber auch das Potenzial zur Entwicklung einer europäischen „Aktivbürgerschaft“. Es ist anzunehmen, dass Initiativen transnationale Diskursräume (Knaut/Keller 2012) stimulieren und so einen Beitrag zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit (Leinen 2012b) leisten. Auch ist zu erwarten, dass das Instrument über europäische Grenzen hinweg zur Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure beitragen wird.

<sup>31</sup> Zudem wird im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung zum Gegenstand der EBI durchgeführt.

<sup>32</sup> Allein die in 18 Mitgliedstaaten geforderte Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer bei der Unterstützung einer Initiative kann im Sinne des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung als eine kosten erzeugende Hürde betrachtet werden.

### 2.3.4 Teilhaberechte: Partizipative Demokratie

Für die Ausübung der in Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV normierten Beteiligungsrechte der Unionsbürger sind sekundärrechtlich bisher keine konkreten Verfahren definiert worden (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2012). Ein Grund dafür ist, dass die dort genannten Verpflichtungen der Organe durch den Vertrag von Lissabon zwar erstmals primärrechtlich verankert wurden, tatsächlich aber weitestgehend der zuvor bestehenden Praxis entsprechen (Fischer 2005: 201). Diese inkrementelle Entwicklung zeigt sich auch im Vertragstext: Während die Organe und zusätzlich die Europäische Kommission als Verpflichtete explizit benannt werden, bleiben die Adressaten der Bemühungen diffus. Genannt werden Bürger, repräsentative Verbände, die Zivilgesellschaft sowie Betroffene. Zudem werden keine Verfahrensvorgaben gemacht.

Diese fehlende Konkretisierung spiegelt sich in der praktischen Umsetzung wider. So pflegen Europäische Kommission und Parlament einen wesentlich intensiveren Dialog mit den genannten Adressaten als der Rat. Besonders die Europäische Kommission hat seit der Veröffentlichung des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001b) ihre Bemühungen in diesem Bereich intensiviert. Mit Blick auf die Vielzahl von Instrumenten, derer sie sich bedient (Quittkat 2011a), kommen Quittkat und Kohler-Koch (2011: 82) zu dem Ergebnis, dass ihre Motivation inzwischen dem Leitmotiv der Partizipation folgt. Jedoch weisen sie auch darauf hin, dass die Adressaten dieses Angebots zur Partizipation in der Regel Organisationen sind, die gut auf Unionsebene vernetzt sind und über entsprechende Ressourcen verfügen. Zivilgesellschaftliche Akteure, die auf anderen Ebenen aktiv sind, und einzelne Bürger bleiben praktisch ausgeschlossen.

Mit Ausnahme des Instruments der Online-Konsultationen (Quittkat 2011b) haben Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV aufgrund der hohen Beteiligungs- und Informationskosten nur einen sehr begrenzten Nutzen als individuelle Unionsbürgerrechte, da ihre Ausübung einen erheblichen Ressourcenaufwand bedingt. Dennoch ist auch das Recht, durch die organisierte Zivilgesellschaft auf EU-Politik Einfluss nehmen zu können, als Wert für die Unionsbürger zu betrachten. Dies gilt analog für die im Wirtschafts- und Sozialausschuss vertretenen Interessen (Art. 301 und 302 AEUV) und die Mitwirkungsmöglichkeiten, die sich durch die (noch begrenzte) Rolle der politischen Parteien auf EU-Ebene ergeben (Art. 10 Abs. 4 EUV)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Hier bestehen hinsichtlich der Freizügigkeit aber in einigen Mitgliedstaaten noch Probleme, da eine Gleichstellung aller Unionsbürger im Parteienrecht noch nicht umgesetzt ist (Europäische Kommission 2012a: 15).



Tabelle 2.2: Übersicht der laufenden Initiativen

Titel und Adresse der Initiative im Register der Kommission	Sammelfrist <sup>34</sup>
<b>Teach for Youth -- Upgrade to Erasmus 2.0</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000005">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000005</a>	17.06.2014
<b>ACT 4 Growth</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000004">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000004</a>	10.06.2014
<b>Let me vote</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000002">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000002</a>	28.01.2014
<b>Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000002">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000002</a>	21.01.2014
<b>„Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) – Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000001">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000001</a>	14.01.2014
<b>Single Communication Tariff Act</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000016">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000016</a>	03.12.2013
<b>30km/h – macht die Straßen lebenswert!</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000014">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000014</a>	13.11.2013
<b>Europäische Bürgerinitiative für Medienpluralismus</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000013">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000013</a>	01.11.2013
<b>Central public online collection platform for the European Citizen Initiative</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000011">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000011</a>	01.11.2013
<b>Aussetzung des Energie- und Klimapakets der EU</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000010">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000010</a>	01.11.2013
<b>Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000009">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000009</a>	01.11.2013
<b>Qualitativ hochwertige europäische Schulbildung für alle</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000008">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000008</a>	01.11.2013
<b>Stop Vivisection</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000007">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000007</a>	01.11.2013
<b>EINER VON UNS</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000005">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000005</a>	01.11.2013
<b>Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000003">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000003</a>	01.11.2013
<b>Fraternité 2020 – Mobilität. Fortschritt. Europa.</b> <a href="http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000001">http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000001</a>	01.11.2013

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben der Europäischen Kommission (2013b). Stand: 25.06.2013.

### 2.3.5 Schutzrechte als Rechte mit politischer Gestaltungsfunktion

Den bereits im Unterkapitel 2.1.4 angesprochenen Schutzrechten kommt eine Doppelfunktion zu. Sie ermöglichen es den Unionsbürgern nicht nur, sich gegen unrechtmäßiges Handeln der Union und der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischen Rechts zur Wehr zu setzen, sondern können auch genutzt werden, um Einfluss auf EU-Politik zu nehmen<sup>35</sup>.

Zwar haben die Unionsbürger durch das Informationsrecht (Art. 20 und 24 EUV) und das Recht auf Zugang zu Dokumenten (Art. 15 AEUV; Art. 42 GRCh) keinen direkten gestalterischen Einfluss. „Transparenz ermöglicht [aber] eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem

<sup>34</sup> Datum an dem die zwölfmonatige Frist zur Sammlung von Unterschriften für die jeweilige Initiative abläuft.

<sup>35</sup> Ausnahmen bilden das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz und das Recht auf eine gute Verwaltung, letzteres stellt ein „eigenständiges Grund- und Kernrecht“ dar (Magiera 2003: 453).



Bürger in einem demokratischen System“ (Erwägungsgrund 2 der Verordnung Nr. 1049/2001). Der Wert dieser Rechte besteht darin, dass sie es den Bürgern erleichtern, sich über das Handeln der Organe zu informieren. Sie tragen so zur politischen Willensbildung bei.

Das in Verordnung Nr. 1049/2001 geregelte Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission wird in der Regel über ein Register in elektronischer Form gewährt, womit die Kosten für die Inanspruchnahme gegen Null tendieren. Verglichen mit ähnlichen Angeboten in Deutschland sind diese auf Unionsebene sehr nutzerfreundlich umgesetzt. Als zentrale Datenbank für den „kostenlosen Zugang zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union“ (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2012) bietet die Internetseite EUR-Lex einen umfassenden Zugriff auf das Amtsblatt der EU, die Vertragsgrundlagen, internationale Abkommen, das geltende EU-Recht, konsolidierte Rechtsakte, Vorarbeiten im Rechtsetzungsverfahren sowie die Rechtsprechung und parlamentarische Anfragen. Mit PreLex „Werdegang der interinstitutionellen Verfahren“ bietet die EU zudem ein kostenloses Monitoring-Instrument für laufende Rechtsetzungsverfahren, das durch die Datenbank IPEX „The Platform for EU Interparliamentary Exchange“ ergänzt wird, die Dokumente der nationalen Parlamente zur Verfügung stellt.

### Box 2.3: Datenbanken zur EU-Gesetzgebung im Überblick

**EUR-Lex – „Der Zugang zum EU-Recht“**  
<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>  
**PreLex – „Werdegang der interinstitutionellen Verfahren“**  
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>  
**IPEX – „The Platform for EU Interparliamentary Exchange“**  
<http://www.ipex.eu>

So hoch die Funktionalität dieser Angebote auch sein mag, so weist bereits die Anzahl an Datenbanken auf ein grundlegendes Problem hin. Die EU erzeugt allein mit den rund 2,8 Millionen auf EUR-Lex verfügbaren Dokumenten (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2012) einen „information overflow“. Seinen vollen Wert kann dieses Recht erst entfalten, wenn eine funktionierende europäische Zivilgesellschaft und Presse eine Filter- und Ordnungsfunktion für die Unionsbürger übernimmt, da Unionsbürger, die sich nicht professionell mit EU-Politik befassen, nur in den seltensten Fällen über die notwendige Zeit und die Kenntnisse verfügen, um Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene systematisch zu beobachten.

Auch das Recht zur Klage vor dem EuGH bzw. das Vorlageverfahren kann politisch genutzt werden. In dem der Gesetzgeber durch die Nichtigkeitserklärung bestehenden Rechts unter Handlungszwang gesetzt wird, lässt sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Politik beeinflussen. Auch dieses Instrument kann für den in der organisierten Zivilgesellschaft engagierten Unionsbürger einen Nutzen haben, was jedoch für den einzelnen Unionsbürger weniger der Fall sein dürfte. Ein prominentes Beispiel, das im Dezember 2012 seine Wirkung für alle Unionsbürger entfaltet hat, ist das Verfahren „Test-Achats“ (EuGH 2011), in dem der EuGH die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts bei unterschiedlichen Preisen für Männer und Frauen bei Versiche-

gen ausnahmslos für unzulässig und in der Richtlinie 2004/113/EG vorgesehene Ausnahmen von der Gleichbehandlung für nichtig erklärte.

Ein weiteres klassisches Schutzrecht stellt das Recht zur Befassung des Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 20, 24 EUV, Art. 228 AEUV) dar, das es den Unionsbürgern ermöglichen soll, sich gegen Missstände im Bereich der Verwaltung der Organe der EU zu wehren<sup>36</sup>. Es hat nur einen geringen Nutzen, um Themen auf die Agenda der EU-Politik zu setzen. Allerdings machen Beschwerden über mangelnde Transparenz und die Verweigerung von Auskünften rund ein Fünftel der beklagten Missstände aus (Europäische Kommission 2001b: 22; Europäischer Bürgerbeauftragter 2012: 29), was die indirekte Bedeutung des Europäischen Bürgerbeauftragten für die politischen Gestaltungsrechte verdeutlicht.

Einen größeren Wert als politisches Gestaltungsrecht hat das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament (Art. 20, 24 EUV, Art. 227 AEUV). Im Jahr 2011 wurden 2.091 Petitionen beim zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments eingereicht, von denen 1.414 für zulässig erklärt wurden (Europäisches Parlament 2012b: 23). Dies wird bereits dadurch deutlich, dass es sich beim Europäischen Bürgerbeauftragten um eine unabhängige Institution handelt, der die Rolle eines Mediators zukommt. Mit einer Petition hingegen wenden sich die Unionsbürger an jene Vertreter auf Unionsebene, die ihnen gegenüber verantwortlich sind. Dies spiegelt sich aber auch in den Themen der Petitionen wider. So verzeichnete der Petitionsausschuss zwischen 2009 und 2011 einen deutlichen Anstieg der Petitionen in den Themenfeldern Umweltschutz (von 201 auf 227) sowie Wirtschaft und Finanzen (von 27 auf 53) (Europäisches Parlament 2012a), was eher auf eine politische Ausrichtung als auf eine Beschwerdeführung schließen lässt.

Dennoch besteht der Wert der zuletzt genannten Rechte darin, dass die Unionsbürger konkrete Ansprechpartner für ihre Anliegen auf EU-Ebene haben. In diesem Sinne unterstreicht das Europäische Parlament „die Korrespondenzpflicht des Parlaments mit den Bürgern“ sogar im Hinblick auf Petitionen, die „nicht unter den Geltungsbereich der EU fallen“ (Europäisches Parlament 2012a: 6).

### 2.4 Der Bürger als Reisender

Die meisten Unionsbürger nehmen das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 21 AEUV) als Reisende wahr. Hinzu kommt das Recht, innerhalb des Schengen-Raums ohne Passkontrollen frei reisen zu können, was die individuellen Kosten für die Unionsbürger senkt. Dieses Recht macht in besonderer Weise den Wert der Freizügigkeit für jeden Unionsbürger erfahrbar. Dies wird vor allem deutlich, wenn man Reisen innerhalb des Schengen-Raums, zudem inzwischen auch Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz gehören, mit Reisen nach Irland

---

<sup>36</sup> Beschwerden gegen Rechtsprechung, Gesetzgebung und politische Entscheidungen sind ausgeschlossen (Magiera 2003: 472-473).

und ins Vereinigte Königreich vergleicht, die dauerhaft Kontrollen an ihren EU-Binnengrenzen aufrechterhalten<sup>37</sup>.

Neben dem Recht auf Freizügigkeit und der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen profitieren Unionsbürger als Reisende auch von der Währungsunion (siehe Kapitel 4), sofern sie sich innerhalb der Eurozone bewegen. Die gemeinsame Währung senkt in geringem Maße die finanziellen- (es fallen keine Umtauschgebühren an), aber auch die organisatorischen Kosten einer Reise und schafft mehr Preistransparenz. Während die eingesparten Kosten für gelegentliche Urlaubsreisen sicherlich kaum ins Gewicht fallen, profitieren Vielreisende und Personen, die in unmittelbarer Nähe zu EU-Binnengrenzen wohnen, im sogenannten kleinen Grenzverkehr in der Summe erheblich von diesen Erleichterungen.

Darüber hinaus kommen die Unionsbürger als Reisende auch in den Genuss der sogenannten „positiven“ Integration, durch Regulierungen des Binnenmarkts (siehe auch Unterkapitel 2.4.5), die ihnen bei einer Reise Rechte einräumen. Dies sind zum einen die Rechte, die im Zusammenhang mit der Buchung von Pauschalreisen stehen. Zum anderen handelt es sich um Rechte, die mit der Nutzung bestimmter Beförderungsmittel (Flugreisen, Schiffsreisen, Bahnreisen und Busreisen) verbunden sind. Während der zuvor genannte Wert, den Reisende aus ihrer Unionsbürgerschaft ziehen, im Einzelfall sehr gering ist, dafür aber einer breiten Masse von Unionsbürgern regelmäßig zu Gute kommt, regeln diese Rechte Einzelfälle, entfalten dafür aber, wie im Folgenden gezeigt wird, einen ungleich höheren Wert für Unionsbürger, wenn der jeweilige Fall eintritt.

### 2.4.1 Rechte als Pauschalreisende

Pauschalreisen, die innerhalb der EU verkauft werden, unterliegen den Regelungen der Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen. Die Richtlinie schreibt bestimmte Informationspflichten für Reiseveranstalter vor und legt fest, welche Informationen ein Reisekatalog enthalten muss. Reiseveranstalter sind grundsätzlich an ihre im Katalog beworbenen Angaben gebunden. Insbesondere enthält die Richtlinie die bei Pauschalreisen nicht unwichtige und in dieser Form erst vom EU-Recht verlangte verschuldensunabhängige Haftung von Reiseveranstaltern bzw. -vermittlern auch für ein Verhalten von Leistungserbringern. Reiseveranstalter bzw. -vermittler können sich jedoch von der Haftung befreien, wenn sie nachweisen können, dass der Grund für die Nicht- oder mangelhafte Leistung beim Verbraucher selbst oder bei einem unbeteiligten Dritten lag bzw. dass „höhere Gewalt“ oder ein unvorhersehbares oder nicht abwendbares Ereignis Ursache war. Im Ergebnis findet also eine Beweislastumkehr statt, in deren Folge der Reiseveranstalter bzw. -vermittler eine Nichtverantwortlichkeit beweisen muss. Allerdings darf der Pauschalreisevertrag eine Haftungsbeschränkung für Schäden vorsehen, die nicht Körperschäden sind.

Die entscheidende Regelung der Richtlinie zu Gunsten pauschalreisender Unionsbürger ist die Verpflichtung von Reiseveranstaltern, eine Insolvenzsi-

---

<sup>37</sup> Weiterhin bestehen noch Grenzkontrollen an EU-Binnengrenzen zu Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern.

rung abzuschließen. Diese muss für den Fall der Zahlungsunfähigkeit des Reiseanbieters die Rückerstattung bereits gezahlter Beträge von Reisenden sowie die Rückreise sicherstellen. Insbesondere die Sicherstellung der Rückreise von Pauschaltouristen macht den praktischen Wert der Rechte der Unionsbürger deutlich.

### 2.4.2 Rechte als Reisende mit Bahn, Bus und Flugzeug

Als Fluggast haben Unionsbürger Ansprüche aus der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 auf Ausgleichs-, Unterstützungs- und Betreuungsleistungen im Falle der Nichtbeförderung (meist aufgrund einer Überbuchung), der Annullierung und der Verspätung eines Flugs. Die Ansprüche gelten für Flüge innerhalb der EU oder für Flüge aus Drittstaaten in die EU, wenn sie mit Fluggesellschaften aus der EU erfolgen.

Im Fall der Überbuchung müssen Fluggesellschaften zunächst nach Fluggästen suchen, die gegen eine entsprechende Gegenleistung freiwillig auf den Flug verzichten. Andernfalls werden Ausgleichszahlungen fällig. Diese sind gestaffelt von 250 bis 600 Euro, je nach Entfernung zum Reiseziel. Sind jedoch „außergewöhnliche Umstände“ Ursache einer Annullierung, wie etwa das Flugverbot aufgrund der Aschewolke nach dem Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull im Frühjahr 2010, müssen Fluggesellschaften diese Ausgleichszahlungen nicht leisten. Unterstützungsleistungen sind unter anderen die Flugpreiserstattung bzw. die anderweitige Beförderung zum Endziel der Flugreise. Die Betreuungsleistungen umfassen Mahlzeiten, Erfrischungen, Kommunikationsmöglichkeiten und eine Hotelübernachtung. Eine Verspätung liegt laut der Verordnung bei innereuropäischen Flügen über eine Entfernung von bis zu 1.500 Kilometern ab zwei Stunden, bei anderen innereuropäischen Flügen sowie Flügen über eine Entfernung zwischen 1.500 und 3.500 Kilometern ab drei Stunden und bei allen anderen Flügen ab vier Stunden vor. Ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen besteht bei einer Verspätung nicht. Lediglich Unterstützungs- und Betreuungsleistungen können geltend gemacht werden. Eine Ankunftsverspätung von über drei Stunden ist nach der Rechtsprechung des EuGH wie eine Annullierung zu behandeln, mit der Folge, dass Ausgleichszahlungen zu leisten sind (EuGH 2009b). Die Besonderheit dieser Ansprüche (mit Ausnahme des Anspruchs auf Ausgleichszahlungen bei Annullierungen) ist, dass sie verschuldensunabhängig von den Fluggesellschaften zu leisten sind, also auch bei Vorliegen höherer Gewalt.

Vergleichbare Regelungen hat der Uniongesetzgeber für Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (mit einer gestaffelten Fahrpreisentuschädigung bei einer Verspätung ab 60 und ab 120 Minuten sowie einem Anspruch auf Hilfeleistungen), bei Schifffahrten (mit einer Informationspflicht ab einer Verspätung von 30 Minuten und daran anschließenden Betreuungsleistungen; mit Ansprüchen auf gestaffelte Fahrpreismachlässe bei Ankunftsverspätungen) und bei Busfahrten (mit einem Wahlrecht zwischen einer Alternativbeförderung oder einer Erstattung des Fahrpreises ab einer Verspätung von 120 Minuten bei Strecken ab 250 Kilometern).

### Box 2.4: Die Rechte von Reisenden im Überblick

#### Rechte von Flugreisenden bei Nichtbeförderung<sup>38</sup>

Unterstützungsleistungen: wie Rückzahlung des Flugpreises oder alternative Beförderung  
Betreuungsleistungen: wie Mahlzeiten, Erfrischungen, Übernachtungen und Kommunikation  
Ausgleichszahlungen: gestaffelt von 250 bis 600 Euro

#### Rechte von Flugreisenden bei Verspätungen<sup>39</sup>

Unterstützungsleistungen: wie Rückzahlung des Flugpreises oder alternative Beförderung  
Betreuungsleistungen: wie Mahlzeiten, Erfrischungen, Übernachtungen und Kommunikation

#### Rechte von Bahnreisenden bei Verspätungen in Deutschland

Teilerstattung des Fahrpreises: 25 Prozent ab 60 Minuten und 50 Prozent ab 120 Minuten

#### Rechte von Bahnreisenden bei Nichtbeförderung in Deutschland

Erstattung der Kosten einer Taxifahrt zum Zielbahnhof oder einer Hotelübernachtung, wenn Bahnreisende bis Betriebsschluss nicht mehr an ihr Ziel kommen

#### Rechte von Busreisenden bei Verspätungen

ab einer Verspätung von 120 Minuten bei Strecken ab 250 Kilometern: Wahlrecht zwischen einer Alternativbeförderung oder einer Erstattung des Fahrpreises

#### Rechte von Schiffsreisenden bei Verspätungen

ab einer Verspätung von 30 Minuten: Informationspflicht und Betreuungsleistungen  
ab einer Ankunftsverspätung von 30 Minuten: Ansprüche auf gestaffelte Fahrpreisnachlässe

So haben Bahnreisende nach Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht beispielsweise Anspruch auf eine Entschädigung in Höhe von 25 Prozent des Fahrpreises bei Verspätungen ab 60 Minuten und 50 Prozent bei Verspätungen ab 120 Minuten. Ist eine Weiterbeförderung laut Fahrplan am selben Tag nicht mehr möglich, haben Bahnreisende Anspruch auf die Erstattung der Kosten einer Taxifahrt bis zum Zielbahnhof oder einer Hotelübernachtung (Bundesgesetzblatt 2009). Nach einem Urteil des EuGH aus dem Jahr 2013 gilt im Gegensatz zu den anderen Verkehrsträgern bei Störungen des Bahnverkehrs, dass der Anspruch auf Ausgleichszahlungen unabhängig vom Verursacher der Störung besteht (EuGH 2013). Während Fluggesellschaften bei höherer Gewalt keine Entschädigung leisten müssen, müssen Bahnunternehmen dies beispielsweise auch bei witterungsbedingten oder Störungen infolge des Eingriffs Dritter in den Bahnverkehr. Aus der Richtlinie selbst ergeben sich für die Unionsbürger keine direkten Kosten, allein die Durchsetzung der ihnen zustehenden Rechte kann im Einzelfall mit erheblichen Kosten verbunden sein, da nicht alle Unternehmen die Zahlungen und Ersatzleistungen, zu denen sie verpflichtet sind, auch anstandslos erbringen.

## 2.5 Der Bürger als Patient und Verbraucher

Der Wert und die Kosten Europas, die die vier Grundfreiheiten<sup>40</sup> der EU-Verträge vermitteln, ergeben sich durch die Erweiterung der Rechte der Unionsbürger, mit denen sie im eigenen Interesse zwischenstaatliche Schranken abschaffen können. Zwischenstaatliche Schranken können nicht nur protektionistisch motiviert sein, sondern es kann sich hierbei auch um Schutzvorschriften handeln, deren Schutzniveau in einem Mitgliedstaat höher liegt als bei vergleichbaren Vorschrif-

<sup>38</sup> Die Fluggesellschaften müssen diese nicht leisten, wenn die Ursache „außergewöhnliche Umstände“ sind.

<sup>39</sup> Verspätungen sind nach Länge des Fluges gestaffelt: 1.500 Kilometer ab zwei Stunden, 1.500 und 3.500 Kilometer ab drei Stunden und allen anderen Flüge ab vier Stunden.

<sup>40</sup> Personenfreizügigkeit (siehe Unterkapitel 2.2.1), Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit.

ten in anderen Mitgliedstaaten. Solche Schutzvorschriften können zwischenstaatliche Hindernisse für den freien Verkehr darstellen.

Aus Sicht der Staatsbürger eines Mitgliedstaats mit einem hohen Regulierungsniveau erzeugt der Wegfall einer solchen Schutzvorschrift im Falle der Vollharmonisierung des EU-Rechts Kosten. Diese Kosten marktschaffender Integration, die auch als „negative Integration“ bezeichnet wird, würden den Wert Europas schnell übersteigen, wenn die Konsequenz des unmittelbar anwendbaren, vorrangigen EU-Rechts der ersatzlose Wegfall solcher mitgliedstaatlicher Schutzvorschriften wäre. In der öffentlichen Wahrnehmung entstand bisweilen der Eindruck, dass die Kosten den Wert Europas bereits überschritten haben. Exemplarisch sei hier auf die öffentliche Diskussion über die Urteile des EuGH in den Rechtssachen „Viking“ (EuGH 2007a), „Laval“ (EuGH 2007b) und „Rüffert“ (EuGH 2008) verwiesen (siehe dazu das Unterkapitel 1.3.5 dieser Studie zu den normativen Grundlagen).

Allerdings kann die EU-Ebene mit dem EU-Recht ein Gegengewicht zum Wegfall mitgliedstaatlicher Schutzvorschriften schaffen. Mit der sogenannten „positiven Integration“ kann durch Richtlinien und Verordnungen auf Grundlage von ausdrücklich in den Verträgen vorhandenen Rechtsetzungskompetenzen EU-weit Recht geschaffen werden. Dabei verlangt Art. 114 Abs. 3 AEUV sogar, dass der Unionsgesetzgeber bei seiner Rechtsetzungsaktivität von einem „hohen Schutzniveau“ ausgehen muss. Der Binnenmarkt verlangt auch nicht den Abbau mitgliedstaatlichen Rechts auf das Niveau des niedrigsten Schutzstandards, sondern lediglich gleiche Marktbedingungen innerhalb des gesamten Binnenmarkts. Welches Schutzniveau dabei erreicht werden soll, wird weder durch den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. 119 AEUV) noch durch die Grundfreiheiten festgelegt. Vielmehr hat sich die Union selbst der Schaffung einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige[n] soziale[n] Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie [einem hohen] Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ (Art. 3 Abs. 3 EUV) verpflichtet.

Die Sichtbarkeit dieser „positiven“, marktregulierenden europäischen Rechte und damit die Sichtbarkeit des Wertes der EU in Form der Rechtsangleichung wird durch die besondere Handlungsform der Richtlinie stark verschleiert. Eine Richtlinie „ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Dies bedeutet, dass die Verbindlichkeit und die Wirksamkeit einer Richtlinienvorschrift zu Gunsten und zu Lasten der Unionsbürger erst durch ein nationales Umsetzungsgesetz gegeben ist. Eine europäische Richtlinienvorschrift erscheint deswegen häufig im Gewand eines nationalen Gesetzes wie zum Beispiel das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG).

Der Unionsgesetzgeber bedient sich bei der „positiven Integration“ häufiger der Handlungsform der Richtlinie als derjenigen der Verordnung (die die Unionsbürger unmittelbar bindet), weil die Richtlinie den geringfügigeren Eingriff in die mitgliedstaatliche Souveränität darstellt. Die nationalen Gesetzgeber haben bei



der Umsetzung hinsichtlich der Instrumente Gestaltungsfreiheit soweit sie die vorgegebenen Ziele erreichen. Dies führt jedoch dazu, dass den Unionsbürgern große Teile der „positiven Integration“ nicht in Form europäischer Rechtsakte, sondern in Form nationaler Gesetze begegnen. Den in der Folge entstehenden Wert verbuchen nationale Gesetzgeber gerne als eigenen Erfolg, während sie bei den durch „negative“ Integration entstehenden Kosten selten davor zurückscheuen, auf die europäische Ebene als Urheberin des Abbaus von Standards zu verweisen. Aufgrund dieser systematisch verzerrten Wahrnehmung der Kosten und des Wertes der europäischen Integration haben die Unionsbürger einen realistischen Überblick über die Kosten der Integration, schreiben aber nur einen Teil ihres Nutzens der europäischen Ebene zu.

Der durch die Rechtsangleichung erzeugte Wert Europas lässt sich deshalb am besten am Beispiel von europäischer Rechtsetzung beurteilen, die den Unionsbürger in unterschiedlichen Rollen seines alltäglichen Lebens direkt betrifft: nämlich als Verbraucher, als Käufer, als Onlinekäufer und als Patient.<sup>41</sup> Die Vielzahl der Rollen, in denen Unionsbürger Nutzen aus der „positiven Integration“ ziehen, kann hier ebenso wenig vollständig genannt werden, wie alle Rechtsakte ausgewertet werden können, von denen ein Unionsbürger in einer spezifischen Rolle profitiert. Es können jeweils nur Beispiele herausgegriffen werden, die den Wert „positiver Integration“ veranschaulichen.

### 2.5.1 Die Unionsbürger als Verbraucher

Als Verbraucher stößt der Unionsbürger schnell auf Verbraucherschutzrechte, die einen europäischen Ursprung haben. Diese treten entweder in besonderen Vertragsabschlusssituationen oder bei bestimmten Geschäftstypen auf. Hinsichtlich der besonderen Vertragsabschlusssituationen sind gerade solche Situationen geregelt, in denen der Verbraucher in besonderem Maße benachteiligt werden kann:

- Haustürsituation: Richtlinie 85/577/EWG, jetzt Richtlinie 2011/83/EU;
- Fernabsatzsituation: Richtlinie 97/7/EG, jetzt Richtlinie 2011/83/EU und Richtlinie 2002/65/EG;
- Internetsituation: Richtlinie 2000/31/EG.

Kennzeichnend für diese Vertragsabschlusssituationen ist, dass die Verbraucher häufig die Vertragsbedingungen von einem (virtuellen) Gegenüber gestellt bekommen. Deswegen ist eine einheitliche Regelung der Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen notwendig. Sie wurde durch die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen EU-weit erreicht.

---

<sup>41</sup> Zum Wert der „positiven Integration“ für Unionsbürger als Reisende siehe Unterkapitel 2.4.

### Box 2.5: Geschäftstypen und europäische Regeln zu Gunsten der Verbraucher<sup>42</sup>

Kaufverträge: Richtlinie 1999/44/EG  
Teilzeitnutzungsrechte an Immobilien (Timesharing): Richtlinie 94/47/EG;  
Verbraucherkredite: Richtlinie 87/102/EWG  
Überweisungen: Richtlinie 97/5/EG  
Pauschalreisen: Richtlinie 90/314/EWG  
Flugreisen: Verordnung (EG) Nr. 261/2004  
Bahnreisen: Verordnung (EG) Nr. 1371/2007  
Schiffsreisen: Verordnung (EU) Nr. 1177/2010  
Busreisen: Verordnung (EU) Nr. 181/2011

Das europäische Verbraucherschutzrecht baut auf der Konsumentensouveränität als leitendem Grundgedanken auf (Heiderhoff 2012: 81). Souveräne Verbraucher treten als starke Marktakteure auf, wenn sie Vertrauen in den Binnenmarkt und seine Funktionsfähigkeit haben, wenn sie also davon ausgehen können, bei Vertragsabschlüssen nicht betrogen zu werden, dass die Produkte qualitativ hochwertig sind und dass sie im Zweifelsfall wirksame Sanktionsinstrumente in den Händen halten. Um dies zu gewährleisten, kennt das EU-Verbraucherschutzrecht drei Instrumente: Informationspflichten der Vertragspartner, Widerrufsrechte als Sanktionen sowie Beweiserleichterungen zur effektiven Durchsetzung der Verbraucherschutzrechte vor Gericht.

Informationspflichten sollen verhindern, dass Verbraucher vor dem Vertragsabschluss überrumpelt werden. So muss bei Haustürgeschäften ausdrücklich über das Widerrufsrecht oder vor Abschluss eines Kreditvertrags über dessen Laufzeit, den Gesamtbetrag und die Kosten, die bei Abschluss des Vertrags entstehen, aufgeklärt werden. Diese Informationen sollen Verbraucher in die Lage versetzen, Verträge, auch solche mit einem hohen Gefährdungspotenzial wie Online- und Kreditverträge oder Verträge mit langer Laufzeit, abzuschließen, ohne in die Gefahr zu geraten, später mit Rechtsfolgen aus Verträgen konfrontiert zu werden, in deren Kenntnis sie den Vertrag nie abgeschlossen hätten.

Widerrufsrechte sind sanktions- und vertrauensbildende Instrumente zugleich. Das Widerrufsrecht erlaubt es Verbrauchern, sich innerhalb einer bestimmten Frist von einem Vertrag durch eine schlichte Erklärung an den Vertragspartner zu lösen. Weitere Voraussetzungen wie ein Verschulden des Vertragspartners sind nicht notwendig. Ein vertrauensbildendes Instrument ist das Widerrufsrecht, da die Sicherheit, sich innerhalb eines bestimmten Zeitraums von einem Vertrag im Zweifel unproblematisch wieder lösen zu können, den Verbraucher dazu animiert, leichter einen Vertrag abzuschließen. Als Sanktionsinstrument wirken Widerrufsrechte, wenn Vertragspartner Pflichten, insbesondere Informationspflichten, überhaupt nicht oder nur in einem unzureichenden Maße erfüllt haben. In solchen Fällen bleibt das Widerrufsrecht bis zur Aufklärung durch den Vertragspartner bestehen. Klärt ein Vertragspartner verspätet auf, verlängert sich grundsätzlich die Widerrufsfrist.

Beweiserleichterungen sollen in der Praxis Verbraucher schützen. Vor Gericht besteht häufig die Situation, dass Streitparteien Gegenteiliges behaupten,

<sup>42</sup> Zum jeweiligen Nutzen der Verbraucher siehe den folgenden Abschnitt.

ohne dies beweisen zu können. In solchen Situationen verliert derjenige den Prozess, der die Beweislast trägt. Grundsätzlich trägt die Beweislast derjenige, der im Prozess Tatsachen zu seinen Gunsten behauptet. Kauft ein Verbraucher ein neues Auto und stellt sich anschließend heraus, dass dieses Auto einen Schaden hat, will der Käufer eine Reparatur auf Kosten des Verkäufers erreichen. Der Verkäufer wird nun behaupten, dass das Auto bei der Übergabe in einem tadellosen Zustand war und dass der Käufer keine Reparatur verlangen kann. Er möchte nicht für Schäden aufkommen, die der Käufer zu verantworten hat. In einem Prozess müsste der Käufer das Vorliegen eines Mangels vor der Übergabe des Autos beweisen, da die Reparatur auf Kosten des Verkäufers für ihn vorteilhaft ist. Zu beweisen, dass ein Mangel bereits zum Zeitpunkt der Übergabe vorgelegen hat, dürfte ihm aber schwer fallen. Aus diesem Grund sieht die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie (1999/44/EG) in Art. 5 Abs. 3 die Vermutung vor, „dass Vertragswidrigkeiten, die binnen sechs Monaten nach der Lieferung des Gutes offenbar werden, bereits zum Zeitpunkt der Lieferung bestanden“. Nach dieser Regel müssen Verbraucher im Prozess nur das Vorhandensein eines Mangels innerhalb von sechs Monaten nach der Übergabe des Produkts beweisen und nicht, dass dieser Mangel bereits zum Zeitpunkt der Übergabe vorlag. Diese Beweiserleichterung verbessert die Position der Verbraucher in einem Gerichtsprozess deutlich.

### 2.5.2 EU-Verbraucherrechte in der Praxis: der Fall der Schrottimmobilien

Anhand eines prominenten Falls soll der Mehrwert der EU-Verbraucherrechte für Unionsbürger verdeutlicht werden. Das Beispiel unterstreicht gleichzeitig den Wert der Schutzrechte, über die die Unionsbürger verfügen.

Im Fall sogenannter Schrottimmobilien ging es um den Erwerb von Beteiligungen an Immobilienfonds<sup>43</sup> in den 1990er Jahren. Das Geschäftsmodell sah vor, auch Anleger ohne nennenswertes Eigenkapital mithilfe eines vermeintlichen Steuersparmodells zum Erwerb von Beteiligungen zu bewegen. Zur Finanzierung nahmen die Anleger einen Kredit auf. Dessen Zinsen sowie sonstige beim Erwerb der Beteiligung anfallenden Kosten konnten als Werbungskosten von den für die Mieteinnahmen zu entrichtenden Steuern abgezogen werden. Zusätzlich konnten in einem bestimmten Zeitraum Teilbeträge der Anschaffungskosten (Darlehenssumme) abgezogen werden. Sollte bei dem Geschäft in der Summe ein Verlust entstehen, konnte dieser bei der Einkommenssteuer geltend gemacht werden. Mit den Mieteinnahmen und den gesparten Steuern sollte der Kredit getilgt werden. Im Haustürgeschäft vermittelten Makler nicht nur Fondsanteile, sondern auch Kreditverträge mit Banken. Die erzielten Mieteinnahmen lagen jedoch unter denen, die in der Modellrechnung veranschlagt worden waren und waren niedriger als für das Steuersparmodell erforderlich. In einigen Fällen blieben sie sogar ganz aus. Die Kosten überstiegen die Einnahmen und viele Anleger gerieten in eine Schuldenfalle.

---

<sup>43</sup> Ein Immobilienfonds ist eine Gesellschaft, die ihr Kapital in Immobilien anlegt.

Es stellte sich die Frage, wer für die Verluste aufkommen musste: die Verbraucher, die die Verträge eingingen; die größtenteils insolventen Vermittler; oder die Banken, die leichtfertig Kredite vergeben hatten?

Da das damalige deutsche Recht für Kredite zur Finanzierung von Wohneigentum kein Widerrufsrecht vorsah und das Haustürwiderrufsgesetz (HWiG), das ein solches vorsah, nicht zur Anwendung kam, konnten die Anleger die Kreditverträge nicht widerrufen. Der EuGH entschied aber (EuGH 2001a), dass die Haustürwiderrufsrichtlinie, die mit dem HWiG umgesetzt wurde, auch für Verbraucherkredite gilt. Da die Vermittler nicht über das Widerrufsrecht informiert und weitere vom EU-Recht geforderte Informationspflichten vernachlässigt hatten, stand den Verbrauchern ein unbefristetes Widerrufsrecht zu, dass ihnen vom deutschen Recht nicht gewährt worden war.

Der Widerruf der mit den Vermittlern eingegangenen Verträge war jedoch nur bedingt hilfreich, da diese meist selbst insolvent waren. Die Banken beriefen sich in den nationalen Gerichtsverfahren häufig darauf, nichts vom Handeln der Vermittler gewusst zu haben, weshalb ihnen die von den Vermittlern unterlassene Aufklärung der Verbraucher nicht entgegengehalten werden konnte. Der Bundesgerichtshof (BGH) verlangte, dass die Banken nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn sie von den Unterlassungen wussten oder zumindest hätten wissen müssen (BGH 2005). Dies war aber nur schwer nachzuweisen. Der EuGH entschied anders: Das Haustürwiderrufsrecht besteht, ohne dass es zusätzlicher Zurechnungskriterien bedarf. Wurden Informationspflichten in einem vom EU-Recht erfassten Fall verletzt, ist das Widerrufsrecht begründet (EuGH 2005a: Rn. 44-45).

Allerdings verlangten die Banken nach Widerruf der Verträge die sofortige Rückzahlung der Darlehenssumme zuzüglich Zinsen. Die Anleger konnten in den meisten Fällen die Summe nur mit den nahezu wertlosen Fondsanteilen zurückzahlen, was die Banken ablehnten. Der BGH (2003) gab den Banken Recht, da Kreditvertrag und Immobiliengeschäft keine „verbundenen Geschäfte“ seien. Der EuGH stellte sich aber erneut an die Seite der Verbraucher: Die Haustürwiderrufsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, „geeignete Maßnahmen zu treffen, damit der Verbraucher nicht die Folgen [der Überbewertung des Wohnungswertes zum Kaufzeitpunkt und der zu erwartenden Mieteinnahmen] zu tragen hat. Die Mitgliedstaaten müssen also dafür sorgen, dass unter diesen Umständen das Kreditinstitut, das seiner Belehrungspflicht nicht nachgekommen ist, die Folgen [...] trägt, damit der Pflicht, die Verbraucher zu schützen, genügt wird“ (EuGH 2005b: Rn. 52, 100). Werden Verbraucher also nicht ordnungsgemäß über Risiken von Kapitalanlagen aufgeklärt, besteht ein wirksames Widerrufsrecht, demzufolge der Verbraucher nicht auf den Risiken sitzen bleiben darf.

Der BGH setzte diese Vorgaben jedoch nur unzureichend um (Junglas 2013: 50). So begrenzte er die Rückabwicklung von Schrottimmobilien durch Übertragung der Anteile an die Banken auf einige Sonderfälle. Die Rechtsprechung beschäftigt sich heute noch mit einigen Fällen. Ohne das EU-Verbraucherschutzrecht und den EuGH wären aber selbst die wenigen abge-

schlossenen Fälle ohne Erfolg geblieben. Für diese Anleger haben sowohl das EU-Verbraucherschutzrecht als auch die primärrechtlichen Schutzrechte einen sehr konkreten Wert entfaltet.

### 2.5.3 Der Unionsbürger als Käufer

Die Umsetzung der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie (1999/44/EG) hat zahlreiche Neuerungen im BGB und im deutschen Kaufrecht mit sich gebracht. Mit dem Kaufrecht kommen die Unionsbürger täglich mehrfach in Berührung. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Kaufrechtsregeln, denen die Unionsbürger im Alltag begegnen, einen europäischen Ursprung haben.

Das Ziel der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie war die Schaffung gleichartiger, unabdingbarer Gewährleistungsrechte und gleichlaufender Verjährungsfristen im gesamten Binnenmarkt (Leible 2010: Rn. 1). Die Richtlinie verpflichtet den Verkäufer zur Lieferung vertragsgemäßer Güter, das heißt das gelieferte Gut muss mit der Beschreibung des Verkäufers, der von ihm vorgelegten Probe, dem vereinbarten oder gewöhnlichen Verwendungszweck und der üblichen Qualität übereinstimmen (Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 1999/94/EG). Zudem sieht die Richtlinie die sogenannte „IKEA-Klausel“ vor, wonach die unsachgemäße Montage der Vertragswidrigkeit gleichgestellt wird, wenn eine mangelhafte Montageanleitung beigelegt war.

Eine Vertragswidrigkeit zum Zeitpunkt der Lieferung führt zu einer verschuldensunabhängigen Haftung des Verkäufers (umgangssprachlich Garantie genannt) durch Nachbesserung/Reparatur, Ersatzlieferung, Vertragsauflösung oder Kaufpreisminderung. Diese ist auf einen Zeitraum von zwei Jahren ab Lieferung bei Neuwaren und ein Jahr bei Gebrauchtwaren beschränkt. Nach Ablauf dieser Frist können Verbraucher keine Mängelgewährleistung mehr geltend machen. In einem Zeitraum von sechs Monaten nach Lieferung wird zu Gunsten der Verbraucher vermutet, dass die Vertragswidrigkeit bei Lieferung bestand, danach liegt die Beweislast bei ihm.

Diese Neuerungen, die für betroffene Verbraucher einen konkreten Wert darstellen, kannte das deutsche BGB vorher nicht. Durch die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie wurden die Verbraucherrechte der Unionsbürger deutlich gestärkt.

### 2.5.4 Der Unionsbürger als Onlinekäufer

Auch beim Internetkauf hat das EU-Recht Vorteile für Unionsbürger gebracht. In diesem Fall kommen mehrere Richtlinien zur Anwendung: derzeit noch die Fernabsatzrichtlinie (97/7/EG)<sup>44</sup> und die sogenannte E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG). Hiernach müssen Verbrauchern vor Vertragsschluss im Internet bestimmte Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dies sind unter anderen die Identität des Lieferanten; seine Anschrift, wenn eine Vorauszahlung erforderlich ist; die wesentlichen Eigenschaften der Ware oder Dienstleistung; der Preis und eventuell anfallende Lieferkosten sowie das bestehende Widerrufsrecht.

---

<sup>44</sup> Ihre Gültigkeit endet am 13. Juni 2014 und sie wird durch die Richtlinie 2011/83/EU ersetzt.

Dieses gilt innerhalb einer Frist von mindestens sieben Werktagen. Werden die Informationspflichten nicht erfüllt oder ihre schriftliche Bestätigung nicht zur Verfügung gestellt, verlangt die Richtlinie eine Verlängerung der Widerrufsfrist auf drei Monate (der deutsche Gesetzgeber legte eine Verlängerung von sechs Monaten fest, wobei die Frist bei Nichtinformation nicht zu laufen beginnt). Die einzigen Kosten, die dem Verbraucher infolge der Ausübung seines Widerrufsrechts auferlegt werden können, sind die unmittelbaren Kosten der Rücksendung der Ware.

Die deutsche Umsetzung sah zudem vor, dass der Verbraucher im Falle eines Widerrufs für den aus dem Gut gezogenen Nutzen generell Wertersatz an den Verkäufer leisten muss. Der EuGH (2009a) erklärte diese Regelung aber für nichtig. Der Verkäufer kann jedoch Wertersatz fordern, wenn gewisse Gründe vorliegen, wie etwa die missbräuchliche Nutzung eines Gegenstands ohne Kaufabsicht innerhalb der Widerrufsfrist. Der Wertersatz darf aber die Ausübung des Widerrufsrechts nicht beeinträchtigen, was insbesondere dann der Fall ist, wenn der Wertersatz den zurückzuerstattenden Kaufpreis überschreiten würde.

Die E-Commerce-Richtlinie verlangt weitere Angaben wie die geografische Anschrift des Anbieters eines elektronischen Dienstes; die Möglichkeit, den Anbieter schnell zu kontaktieren; die Handelsregisterangaben. Hinzu tritt die Pflicht, die Vertragsbestimmungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen in speicher- und wiedergabefähiger Form auf den Internetseiten zur Verfügung zu stellen.

Auch die neue Verbraucherrichtlinie 2011/85/EU stärkt den Verbraucherschutz im Internet. Vor Vertragsabschluss müssen Verbraucher „klar und in hervorgehobener Weise“ darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Vertragsabschluss zur Zahlung einer bestimmten Summe verpflichtet. Hintergrund dafür sind die im Internet häufig anzutreffenden Kostenfallen unseriöser Geschäftemacher (Alexander 2012: 1985).

### 2.5.5 Produktstandards als Verbraucherschutz

Neben den bisher diskutierten EU-Regelungen, die die Rechte der Unionsbürger beim Abschluss von Verträgen in unterschiedlichen Situationen sowie bei der Durchsetzung ihrer dabei bestehenden Rechte helfen, profitieren Unionsbürger als Verbraucher aber auch von einer anderen Art europäischer Regelungen: den Produktstandards. Im Gegensatz zu den bisher diskutierten Regelungen beziehen sie sich unmittelbar auf das vom Unionsbürger als Verbraucher erworbene Produkt und legen Standards fest, die dieses zu erfüllen hat. Diese Festlegung von Produktstandards kann entweder in Form einer Vollharmonisierung oder als Festlegung von Mindeststandards erfolgen, die ein bestimmtes Produkt einzuhalten hat.

Vielfach geäußerte Kritik an der Festlegung von Produktstandards durch die EU, ist dabei der Vorwurf, eine überbordende Kommissionsbürokratie würde versuchen, so viel wie möglich zu regulieren und dabei die kulturelle Vielfalt innerhalb der EU zerstören, da länderspezifische Unterschiede und Gewohnheiten beim Konsum beseitigt würden. Beliebtes Beispiel für diesen Vorwurf ist die fast



schon sprichwörtliche sogenannte „Gurkenkrümmungsverordnung“ (Verordnung (EWG) Nr. 1677/88), der Kritiker der europäischen Integration bis heute nachsagen, sie habe den Verkauf von Gurken verboten, die zu krumm sind.

Dabei ist die inzwischen abgeschaffte „Verordnung zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken“, wie die Verordnung wirklich hieß, ein Beispiel dafür, dass europäische Produktstandards und eine Produktvielfalt sich keineswegs ausschließen. So hat die Verordnung in der Tat den maximalen Krümmungsgrad für vier verschiedene Handelsklassen von Gurken festgelegt, was zur Folge hatte, dass Gurken, die eine größere Krümmung als 10 mm auf 10 cm Länge aufwiesen, nicht in den Handelsklassen „Klasse Extra“ und „Klasse I“ gehandelt werden durften. In den Klassen „Klasse II“ und „Klasse III“ durften jedoch weiterhin Gurken beliebiger Krümmung gehandelt werden (Anhang Lit. B Verordnung (EWG) Nr. 1677/88). Also durften sowohl Händler Gurken jeglicher Krümmung anbieten als auch Konsumenten Gurken jeglicher Krümmung erwerben. Allerdings wurden in den meisten Geschäften nur Gurken der oberen Handelsklassen angeboten, die in der Tat einer Normierung hinsichtlich ihrer Krümmung unterlagen. Dies war jedoch entweder dem Konsumverhalten der Verbraucher oder der Angst der Händler geschuldet, die glaubten, die Verbraucher würden keine Gurken der Handelsklassen „II“ und „III“ kaufen. Stattdessen wurde und wird aber die Europäische Kommission dafür verantwortlich gemacht.

Außer der Krümmung je Handelsklasse definierte die Verordnung jedoch auch Mindeststandards, die jede in der damaligen EG gehandelte Gurke zu erfüllen hatte. Gurken mussten der Verordnung zufolge „gesund“ (das heißt ohne Mängel, „die zum Verzehr ungeeignet machen“), „praktisch frei von Schädlingen“, „frei von anomaler äußerer Feuchtigkeit“ und „frei von fremden Geruch und/oder Geschmack“ sein (Anhang Lit. A Verordnung (EWG) Nr. 1677/88). Also legte die Verordnung eigentlich Produktstandards fest, die ganz im Sinne der Verbraucher waren, ohne dabei die Vielfalt der gehandelten Waren zu begrenzen.

Der erhebliche Widerstand, der aus einigen Mitgliedstaaten gegen die letztendlich erfolgreiche, von der Europäischen Kommission selbst betriebene Abschaffung der Verordnung geleistet wurde (Haak 2008), weist auf einen weiteren Wert solcher EU-weiter Produktstandards hin. So wurde die Normierung der Gurkenkrümmung nicht von der Europäischen Union ersonnen, sondern die erste gesetzliche Normierung der Krümmung von Gurken hat es bereits Ende der 1960er Jahre in Österreich gegeben. Bestehen nun in allen Mitgliedstaaten unterschiedliche nationale Normen für ein bestimmtes Produkt, so bedeutet dies einen wesentlich höheren bürokratischen Aufwand als ein einheitlicher europäischer Produktstandard. EU-weite Standards können somit auch zu einer Reduzierung statt einer Schaffung von Bürokratie führen.

Während der Bedarf an Produktstandards für Gurken oder anderes Obst und Gemüse vielleicht banal erscheinen mag, da sich die Qualität im Geschäft oder auf dem Markt vom Verbraucher in den meisten Fällen noch problemlos selbst prüfen lässt, gilt dies für viele komplexere Produkte in unserem Alltag nicht mehr. Welche Bandbreite die Normierung von Produktstandards dabei erreichen kann zeigt besonders eindrücklich die Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 über kosmeti-

sche Mittel. Sie definiert Produktstandards für kosmetische Mittel, die in vier Dimensionen dem Verbraucherschutz zu Gute kommen.

Die erste Dimension betrifft die Definition von Standards hinsichtlich von Stoffen, die in kosmetischen Produkten nicht oder nur eingeschränkt verwendet werden dürfen. Dass bestimmte Stoffe beispielsweise Chemikalien aus gesundheitlichen Gründen nicht eingesetzt werden dürfen oder bestimmten Grenzen unterliegen ist aus Sicht des Verbrauchers einleuchtend.

Die zweite Dimension betrifft die Kennzeichnungspflichten, die die Hersteller zu erfüllen haben. Darunter fällt die Kennzeichnung von Bestandteilen der Produkte, was insbesondere für Allergiker von essenzieller Bedeutung ist, aber auch Angaben zu Gewicht und Verwendungsdatum, ebenso zu Ursprungsland und Chargennummer sowie dem für das Produkt jeweils Verantwortlichen.

Die letzten Angaben deuten auf die dritte Verbraucherschutz relevante Dimension der Verordnung, nämlich das Ziel die vollständige Zurückverfolgbarkeit jedes Produkts entlang der Lieferkette zu gewährleisten, was über die Verpflichtung zur Nennung einer verantwortlichen Person für jedes Produkt erreicht werden soll. Sollte ein Produkt also einmal nicht den festgelegten Produktstandards entsprechen, so lässt sich zum einen sein Weg zurück bis zur Ursache verfolgen und zum anderen haben Verbraucher einen Adressaten um etwaige Ansprüche geltend zu machen.

Die vierte Dimension des Verbraucherschutzes stellt das Verbot von Tierversuchen dar: „Die Verordnung verbietet die Durchführung von Tierversuchen in der Europäischen Union für Endprodukte sowie Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen“ (Europäische Union 2010).

Was hinsichtlich der Vielfalt an Produkten für die Regelung von Standards durch die Handlungsform der direkt wirksamen Verordnung gilt, gilt umso mehr für die Handlungsform der Richtlinie, die EU-weit nur Mindeststandards vorschreibt, aber nicht zu einer Vollharmonisierung führt. Insbesondere ist es den Mitgliedstaaten weiterhin möglich, höhere als die Mindeststandards für Produkte zu verlangen. Die Einführung europäischer Produktstandards führt also keineswegs zu einem Absinken des Schutzniveaus der Verbraucher, sondern vielmehr in einigen Mitgliedstaaten zu einem Ansteigen des Schutzniveaus, sodass sich Verbraucher EU-weit darauf verlassen können, dass alle Produkte Mindeststandards erfüllen.

Welchen Wert die EU-weite Festlegung von Produktstandards für den Unionsbürger als Urlauber haben kann, zeigt exemplarisch die Richtlinie 2000/9/EG über Seilbahnen für den Personenverkehr, die Sicherheitsstandards für Seilbahnen und deren Komponenten EU-weit festlegt. Unionsbürger können sich also EU-weit darauf verlassen, dass eine Fahrt mit einer Seilbahn sicher ist. Jedoch kann die Europäische Kommission selbst nicht die Kontrolle der einzelnen Bahnen vor Ort leisten, sondern dafür sind die jeweiligen Mitgliedstaaten zuständig. Die Handlungsform der Richtlinien bietet dabei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kontrolle der Seilbahnen entsprechend den im Mitgliedstaat vorhandenen Verwaltungsstrukturen durchzuführen.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

Wie die wenigen aufgezeigten Beispiele veranschaulicht haben, führen Produktstandards keineswegs immer zu mehr Bürokratie und gefährden auch nicht die europäische Produktvielfalt. Vielmehr erlauben sie es den Verbrauchern sicher zu sein, dass Produkte EU-weit Mindeststandards erfüllen. Dabei führen die Produktstandards oftmals zu einem Anheben des Regulierungsniveaus in vielen Mitgliedstaaten, statt zu dessen Absinken, während es im Falle der Handlungsform der Richtlinie den Mitgliedstaaten unbenommen ist, auch höhere Produktstandards beizubehalten. Auch wurde gezeigt, dass eine Harmonisierung nationaler Standards eher zu einem Bürokratieabbau führt als dass neue Bürokratie geschaffen wird. Dies gilt neben den angesprochenen Produktstandards noch für eine ganze Reihe weiterer Richtlinien und Verordnungen. Tabelle 2.3 gibt einen Überblick.

**Tabelle 2.3: Produktstandards in der EU nach Produktgruppen**

Rechtsakt	Produktgruppe
Richtlinie 2000/9/EG	Seilbahnen
Verordnung Nr. 1907/2006	Chemikalien
Richtlinie 89/106/EWG Verordnung (EU) Nr. 305/2011	Bauprodukte
Verordnung Nr. 1223/2009	Kosmetika
Richtlinie 92/42/EWG	Warmwasserheizkessel
Richtlinie 2009/125/EG Richtlinie 2010/30/EU	Ökodesign für energiebetriebene Geräte und Energiekennzeichnung
Verordnung Nr. 1221/2009	freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung
Richtlinie 2004/108/EG	Elektromagnetische Verträglichkeit von Elektro- und Elektronikprodukten
Richtlinie 94/9/EG	Geräte für explosionsgefährdete Bereiche
Richtlinie 93/15/EWG	Sprengstoffe für zivile Zwecke
Richtlinie 2009/142/EG	Gasverbrauchseinrichtungen
Richtlinie 95/16/EG	Aufzüge
Richtlinie 2006/95/EG	Elektrische Sicherheit von Elektro- und Elektronikprodukten
Richtlinie 2006/42/EG	Maschinen
Richtlinie 2004/22/EG	Messgeräte
Richtlinie 93/42/EWG	Medizinprodukte
Richtlinie 90/385/EWG	Aktive implantierbare medizinische Geräte
Richtlinie 98/79/EG	In-vitro-Diagnostika
Verordnung Nr. 765/2008	Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten
Richtlinie 2009/23/EG	Nichtselbsttätige Waagen
Richtlinie 94/62/EG	Verpackungen und Verpackungsabfälle
Richtlinie 89/686/EWG	Persönliche Schutzausrüstungen (Schutzbekleidung und ähnliche Produkte)
Richtlinie 97/23/EG	Druckgeräte (wie Dampferzeuger)
Richtlinie 2007/23/EG	Pyrotechnische Gegenstände
Richtlinie 1999/5/EG	Funkanlagen und Telekommunikationseinrichtungen
Richtlinie 2008/57/EG	Interoperabilität des Eisenbahnsystems
Richtlinie 94/25/EG	Sportboote
Richtlinie 2011/65/EU	Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe
Richtlinie 2009/105/EG	Druckbehälter
Richtlinie 2009/48/EG	Spielzeug

Quelle: Eigene Übersicht auf Basis von Europäische Kommission (2013c).

### 2.5.6 Der Unionsbürger als Patient

Die europarechtliche Stellung gesetzlich krankenversicherter Unionsbürger unterscheidet vier Fallgruppen: Zur 1. Gruppe gehören jene Fälle, bei denen der für die Krankenversicherung zuständige Mitgliedstaat und der Mitgliedstaat, in dem der Unionsbürger wohnt, nicht identisch sind. Hier erbringt die zuständige Krankenversicherung Geldleistungen (wie Krankengeld) nach den für sie geltenden Regeln, während Sachleistungen von der Krankenversicherung vor Ort nach den für sie geltenden Vorschriften aber für die Rechnung der zuständigen Krankenversicherung erbracht werden (Art. 21 und Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004).

Kehrt ein Unionsbürger zur Inanspruchnahme von Krankenbehandlungen in den Mitgliedstaat der zuständigen Krankenversicherung zurück (2. Fallgruppe), erhält er auch die Sachleistungen von der zuständigen Krankenversicherung nach den für sie geltenden Regeln (Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004).

Zur 3. Gruppe gehören Fälle, bei denen sich Unionsbürger aufgrund einer Arbeitnehmerentsendung oder einer Reise in einem dritten Mitgliedstaat aufhalten (also nicht zum Zwecke einer Krankenbehandlung). In diesem Fall kann der Unionsbürger Sachleistungen für die Rechnung der zuständigen Krankenversicherung in Anspruch nehmen, soweit dies medizinisch notwendig ist (Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004).

Schlussendlich kann sich ein Unionsbürger zum Zwecke einer Krankenbehandlung in einen anderen Mitgliedstaat begeben (4. Fallgruppe). Dieser Fall soll nunmehr näher betrachtet werden.

In dieser 4. Fallgruppe sind die Kostenerstattungsregeln der Krankenversicherungen schwierig. In einem einheitlichen Binnenmarkt mit unbeschränkt freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern ist die Verweigerung der Übernahme von Kosten einer Krankenbehandlung im EU-Ausland, die im Inland übernommen worden wären, ein fragwürdiges Hindernis sowohl für den Binnenmarkt als auch für Unionsbürger als Patienten. Auf der anderen Seite ist die Kostenstruktur für Gesundheitsleistungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, meist abhängig von den Kostenerstattungsregeln im jeweiligen Mitgliedstaat. Nach Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 kann der Unionsbürger Sachleistungen in einem anderen Mitgliedstaat auf Rechnung der zuständigen Krankenversicherung in Anspruch nehmen, wenn er sich hierfür vorher eine Genehmigung von dieser Krankenversicherung eingeholt hat. Wenn ein Unionsbürger keine solche Genehmigung besitzt oder diese ihm verweigert wurde, kann sich für die zuständige Krankenversicherung aus den Grundfreiheiten eine Kostentragungspflicht ergeben.

Der EuGH urteilte bereits früh, dass Gesundheitsdienstleistungen in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit fallen (EuGH 1984: Rn. 16). Beschränkungen dieser Dienstleistungsfreiheit wie die Verweigerung einer Kostenerstattung müssen begründet werden (EuGH 1998a: Rn. 37 ff.). Von der Dienstleistungsfreiheit erfasst sah der EuGH die Genehmigungspflicht von Auslandsbehandlungen (EuGH 1998b) nur in Fällen, in denen eine Inlandsbehandlung nicht

möglich ist (EuGH 2001b), eine ungünstigere Kostenerstattung von Auslandsbehandlungen im Vergleich zu Inlandsbehandlungen (EuGH 2007c) oder des Bestehens einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der inländischen Krankenkasse und dem ausländischen Leistungsanbieter (EuGH 2011). Nachdem der EuGH über mehrere Jahrzehnte hinweg auf der Grundlage der Grundfreiheiten die Rechte der Unionsbürger als Patienten entwickelte (Wollenschläger 2012: 149), entschied sich der Unionsgesetzgeber im Jahr 2011 mit der Richtlinie 2011/24/EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, eine sekundärrechtliche Regelung zu erlassen, die die Rechtsprechung des EuGH in weiten Teilen kodifiziert.

Die Richtlinie erfasst jegliche Gesundheitsversorgung von Patienten. Sie erlaubt den Krankenkassen eine vorherige Genehmigungspflicht in Fällen von stationären oder ambulanten Behandlungen, die „den Einsatz einer hoch spezialisierten und kostenintensiven medizinischen Infrastruktur oder medizinischen Ausrüstung erforder[n]“ (Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie). Sonstige ambulante Gesundheitsbehandlungen dürfen nicht mehr genehmigungspflichtig sein. Die Gründe für eine Verweigerung der Genehmigung werden von der Richtlinie benannt, unter anderem Sicherheitsrisiken und Qualitätsstandards.

Der Erstattungsanspruch für eine Auslandsbehandlung muss dem für eine vergleichbare Inlandsbehandlung entsprechen und kann daher auch auf die Kosten für eine vergleichbare Inlandsbehandlung gedeckelt werden. In der Umsetzung der Richtlinie können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie den Unionsbürger auf eine Vorleistungspflicht verweisen oder eine unmittelbare Kostenübernahme für Auslandsbehandlungen vorsehen. Die Richtlinie sieht zudem vor, außerhalb der EU ausgestellte Verschreibungen von in der EU einheitlich zugelassenen Arzneimitteln in allen Mitgliedstaaten anzuerkennen und dass diese nach Maßgabe der jeweils nationalen Vorschriften durch den Unionsbürger eingelöst werden dürfen.

## 2.6 Die Unionsbürgerschaft im Überblick

### 2.6.1 Der Wert der Unionsbürgerschaft

Tabelle 2.4 fasst die Ergebnisse der Analyse des Wertes und der Kosten der Unionsbürgerschaft überblicksartig zusammen. Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Ausschnitt der Rechte, in deren Genuss die Unionsbürger kommen. Allein die primärrechtlich verankerten Unionsbürgerrechte wurden vollständig untersucht, während die sekundärrechtliche Gesetzgebung zur Beseitigung von Diskriminierungen aus Gründen unterschiedlicher Merkmale und die „positive Integration“ zur Schaffung des Binnenmarkts nur exemplarisch hinsichtlich ihrer Kosten und ihres Wertes für die Unionsbürger beleuchtet werden konnten.

### 2.6.2 Kosten der Unionsbürgerschaft

Bezüglich der Kosten der Unionsbürgerschaft für jeden Einzelnen bestätigt die detaillierte Analyse die eingangs gemachten Annahmen, dass Unionsbürgern weder durch Pflichten noch durch den Verlust von Rechten als Staatsbürger ei-

nes Mitgliedstaates Kosten auferlegt werden. Dennoch ist die Unionsbürgerschaft mit Kosten verbunden, die sich in drei Kategorien zusammenfassen lassen: (1) Kosten eines Nicht-Europa; (2) Durchsetzungskosten; (3) Beteiligungskosten.

(1) Kosten eines Nicht-Europa: Gerade bei der Umsetzung des Rechts auf Freizügigkeit, der weiteren Diskriminierungsverbote, aber auch im Falle der beiden unionalen Wahlrechte zum Europäischen Parlament und kommunalen Vertretungen entstehen für die Unionsbürger weiterhin dadurch Kosten, dass das nationale Recht noch nicht vollständig den europäischen Vorgaben entspricht und sie deshalb nicht den vollen Wert der Unionsbürgerschaft ausschöpfen können. „Es bleibt jedoch noch immer eine Lücke zwischen den rechtlich geltenden Regeln und der Wirklichkeit, wie Bürger sie in ihrem Alltag erleben, insbesondere in Situationen mit grenzüberschreitendem Bezug“ (Europäische Kommission 2010b: 3). Diese Kosten werden mit einem Fortschreiten der europäischen Integration sukzessive abgebaut und können deshalb nicht wirklich als Kosten der Unionsbürgerschaft an sich, sondern vielmehr als Kosten ihrer noch unzureichenden Umsetzung betrachtet werden.

(2) Durchsetzungskosten: Nicht nur das europäische Primärrecht muss gegenüber den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern durchgesetzt werden, dies ist gerade auch für die aus der „positiven“ also marktregulierenden Integration erwachsenden Rechte gegenüber Dritten der Fall. Diese Kosten sind nicht allein der EU-Rechtsordnung inhärent, sondern stellen ein Problem aller Rechtsordnungen dar.

(3) Beteiligungskosten: Wird einem Unionsbürger ein ihm zustehendes Recht vorenthalten, handelt es sich fraglos um ungerechtfertigte, zu beseitigende Kosten. Bezüglich des Wissens um seine Rechte und die Teilhabe an deren Setzung tragen die Unionsbürger jedoch auch gerechtfertigte Beteiligungskosten. Dies sind insbesondere Informationskosten, aber auch Kosten, die im Rahmen politischer Beteiligung entstehen. Durch das Fehlen europäischer Presseberichterstattung und durch schwache intermediäre Organisationen sind diese Kosten noch höher als auf Mitgliedstaatlicher Ebene. Zwar obliegt es dem EU-Gesetzgeber, diese Kosten so niedrig wie möglich zu halten, jedoch handelt es sich nicht allein um eine Bringschuld, sondern auch um eine Holschuld der Unionsbürger, die bestehende Angebote stärker nutzen sollten. Eine steigende Wahlbeteiligung bei den kommenden Europawahlen wäre ein erster Schritt in diese Richtung.

Drei weitere Arten von Kosten fügen sich nicht in die genannte Typologie: Mit Blick auf das Europäische Parlament muss auf dessen fehlendes Initiativrecht und die degressiv-proportionale Repräsentation verwiesen werden, die auch Kosten eines Nicht-Europas sind und nur durch eine Reform der EU-Verträge beseitigt werden können. Was die Kosten der Wirtschaft- und Währungsunion betrifft, sei auf das Kapitel 4 verwiesen.



## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

**Tabelle 2.4: Wert und Kosten der Unionsbürgerrechte im Überblick**

Unionsbürgerrecht	Wert	Kosten
<b>Der Bürger als Individuum</b>		
Freizügigkeit (Verbot der Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit)	- grenzenloses Europa	- einzelne Diskriminierungen bestehen noch - Durchsetzungskosten
Verbot der Diskriminierung (allgemein)	- Chancengleichheit diskriminierter Gruppen	- einzelne Diskriminierungen bestehen noch - Durchsetzungskosten
Schutzrechte	- Durchsetzbarkeit von Rechten	- Kosten für Inanspruchnahme
<b>Der Bürger als politisch Handelnder</b>		
Europawahlrecht	- demokratische Teilhabe - Rückgewinnung verlorener Handlungsfähigkeit - Stärkung von Öffentlichkeit	- degressiv-proportionale Repräsentation - fehlendes Initiativrecht - Kosten für Wahlteilnahme - Informationskosten
Kommunalwahlrecht	- demokratische Teilhabe an der Gestaltung des Lebensumfelds - Integration in die Kommune	- Kosten für Wahlteilnahme - einzelne Beteiligungshürden bestehen noch
Organisation einer EBI	- Agenda-Setting	- Organisationskosten
Unterstützung einer EBI	- politische Meinungsäußerung - Stärkung von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit	- Informationskosten - minimale Kosten für Unterzeichnung
Partizipative Demokratie	- politische Meinungsäußerung - Stärkung der Zivilgesellschaft	- Beteiligungskosten - Informationskosten
Schutzrechte mit pol. Gestaltungsfunktion	- Transparenz - Ausübung politischen Drucks - politische Meinungsäußerung	- Kosten für Inanspruchnahme - Informationskosten
<b>Der Bürger als Reisender</b>		
Abschaffung der Grenzkontrollen	- Wegfall individueller Kosten bei Grenzkontrollen	- siehe Kapitel 3
Gemeinsame Währung in der Eurozone	- Wegfall Umtauschgebühren - Preistransparenz	- siehe Kapitel 4
Verbraucherrechte bei Reisen	- garantierte Heimreise - Schutz vor Insolvenz - Erstattungen - Betreuung bei Verspätungen	- Durchsetzungskosten
<b>Der Bürger als Patient und Verbraucher</b>		
Negative Integration	- Schaffung des Binnenmarkts	- Verlust an Schutzstandards
Positive Integration	- Schutzstandards	- ggf. Durchsetzungskosten
Informationspflichten vor Vertragsabschluss	- Möglichkeit, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen	- keine
Widerrufsrechte nach Vertragsabschluss	- Schutz vor „Überrumpelung“ durch Verkäufer	- Durchsetzungskosten
Gewährleistungsrechte	- Schutz vor mangelhafter Ware	- Durchsetzungskosten
Beweiserleichterung	- Durchsetzung von Gewährleistungsrechten	- keine
Produktstandards	- EU-weite Mindeststandards - Erhöhung der Schutzstandards in einigen MS - Vereinheitlichung unterschiedlicher Standards in den MS	- Begrenzung der Produktvielfalt <sup>45</sup>
<b>Weitere Rechte</b>		
sich in einer Vertragssprache an die EU-Organe wenden	- ermöglicht die Wahrnehmung der Unionsbürgerrechte	- Übersetzungsdienste der EU-Organe

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>45</sup> Sofern es sich beim EU-Recht um eine Vollharmonisierung und nicht um Mindeststandards handelt.

### 2.6.3 Zusammenfassung: Wert der Unionsbürgerschaft im Überblick

Nach dem Blick auf die Soll-Seite zeigen sich auf der Haben-Seite vier Arten des Wertes, den Unionsbürger durch die Unionsbürgerschaft erfahren: (1) konkrete Vorteile im Alltag; (2) die Rückgewinnung politischer Steuerungsfähigkeit; (3) Schutzrechte; (4) Freizügigkeit.

(1) Konkrete Vorteile im Alltag: Wie zuvor exemplarisch für Verbraucher- und Patientenrechte dargelegt wurde, bringt die Integration Unionsbürgern eine Vielzahl kleiner Vorteile im Alltag, deren einzelner Nutzen zwar recht klein sein kann, in der Summe aber einen großen Wert ergibt.<sup>46</sup> Dabei zeigt Tabelle 2.4 nicht einmal eine annähernd vollständige Liste des dieser Kategorie zugehörigen Sekundärrechts. Wie zuvor angesprochen wurde, besteht jedoch weiterhin ein Problem darin, dass diese Vorteile zwar europäischen Ursprungs sind, im Falle von Richtlinien den Unionsbürgern aber als nationale Gesetze begegnen und folglich häufig nicht als Wert Europas wahrgenommen werden.

(2) Die Rückgewinnung politischer Steuerungsfähigkeit: So führt nicht jede formelle Übertragung einzelstaatlicher Hoheitsrechte auf die Unionsebene, wie in der Debatte über das sogenannte Demokratiedefizit der EU häufig angenommen wird, zu einer Entwertung nationaler Demokratie. Voraussetzung dafür ist vielmehr, dass der nationale Gesetzgeber im jeweiligen Politikfeld auch unilateral noch gestaltungsfähig ist. Im Falle vieler, der an die EU übertragenen Kompetenzen, war dies vor der Übertragung jedoch nicht mehr der Fall wie die anderen Kapitel dieser Studie exemplarisch zeigen, sondern erst durch das gemeinschaftliche Handeln auf Unionsebene wurden die Mitgliedstaaten im jeweiligen Bereich wieder handlungsfähig und konnten gemeinsam wieder Politik gestalten. Aus Sicht der Unionsbürger bedeutet der Kompetenztransfer in diesen Bereichen eine Aufwertung seiner demokratischen Teilhaberechte, weil der von ihm auf Unionsebene gewählte Gesetzgeber Gestaltungsspielräume zurückerobert, die dem nationalen Gesetzgeber verloren gegangen waren. Der Wert der europäischen Demokratie wächst dabei mit jedem Schritt, der zu ihrer weiterhin noch notwendigen Stärkung unternommen wird.

(3) Schutzrechte: Wie zuvor gezeigt wurde, müssen Unionsbürger Kosten eines Nicht-Europas und Durchsetzungskosten tragen. Diese werden gesenkt, in dem den Bürgern auf EU-Ebene die entsprechenden Schutzrechte zur Verfügung stehen, um ihre Rechte durchzusetzen. Insbesondere das Vorlageverfahren bei dem sich Unionsbürger an ein mitgliedstaatliches Gericht wenden, hat sich dabei als sehr bürgerfreundlich erwiesen.

(4) Freizügigkeit: Die Beseitigung der Grenzen innerhalb Europas stellt fraglos einen großen Wert dar. Ähnlich wie bei der Frage nach dem Wert des Friedens bestehen aber Bemessungs- und Wahrnehmungsprobleme. Einerseits fehlen Indikatoren, um den Wert dieses Rechts zu bemessen – die Indikatoren, die sich heranziehen lassen, wie beispielsweise die Wirkung der Freizügigkeit auf das Wirtschaftswachstum, unterschätzen seinen Wert systematisch. Zum ande-

---

<sup>46</sup> Dies kann auf der anderen Seite für Unternehmen aber auch Kosten bedeuten, da sie die neuen EU-Standards erfüllen müssen.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

ren ist die Freizügigkeit so selbstverständlich geworden wie zuvor die Grenzen, sodass Unionsbürger sich des Wertes nicht einmal dann bewusst werden, wenn sie ihn praktisch genießen.

Wie im Zitat zu Beginn dieses Kapitels von der Europäischen Kommission gefordert wurde, ist die Unionsbürgerschaft inzwischen in Ansätzen zu einer konkreten Realität mit Kosten und Nutzen für die Unionsbürger geworden. Jedoch ist dies sowohl den Wert als auch die Kosten betreffend in größerem Maße für Unionsbürger der Fall, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, als für Unionsbürger, die von der Freizügigkeit keinen Gebrauch machen. Alle Unionsbürger profitieren aber von einem relativ hohen Maß an Produktsicherheit und Lebensmittelstandards sowie von Verbraucherschutzregelungen ebenso wie von Vorschriften zur Sicherheit am Arbeitsplatz, zur Arbeitszeitregelung und dem Verbot von Kinderarbeit, etc. Hinzu kommen die zuvor verschiedentlich angesprochenen Unterschiede zwischen der gesetzlichen Wirklichkeit der Unionsbürgerschaft und der von den Unionsbürgern wahrgenommenen Unionsbürgerschaft. Beides führt in der vertikalen Dimension dazu, dass die Unionsbürgerschaft noch nicht zu der engen Verbindung zwischen den Unionsbürgern und der EU geworden ist, die sie sein könnte, wenn sich die Bürger ihrer Rechte als Unionsbürger vollkommen bewusst wären.

### Literatur

- Alexander, Christian 2012: Neuregelungen zum Schutz vor Kostenfallen im Internet, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 65, Nr. 28, S. 1985-1989.
- Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2012: Über EUR-Lex, URL: <http://eur-lex.europa.eu/de/tools/about.htm> [7.12.2012].
- Amtsblatt der EU 2012: Erklärung des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, des Königreichs Spanien, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Litauen, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zu den Symbolen der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 357.
- Andersen, Svein S./Burns, Tom 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance, in: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell (Hrsg.): The European Union: How Democratic Is It?, London u.a., S. 227-251.
- Beck, Ulrich 2012: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Frankfurt am Main.
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Benz, Arthur 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael T. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? (20. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW), Opladen, S. 201-222.
- Berg, Carsten 2008: The Initiative for the Initiative, in: Berg, Carsten/Carline, Paul/Kaufmann, Bruno/Leinen, Jo/Wallis, Diana (Hrsg.): Initiative for Europe Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe, Marburg, S. 43-46.
- Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2013/312/EU), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 181 vom 29. Juni 2013, S. 57-28.
- Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 78/787/EGKS, EGW, Euratom, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 283 vom 21. Oktober 2002, S. 1-4.
- Besson, Samantha/Utzinger, André 2008: Towards European Citizenship, in: The Journal of Social Philosophy, Jg. 39, Nr. 2, S. 185-208.
- Brok, Elmar 2010: Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach ‚Lissabon‘ im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, in: integration, Jg. 33, Nr. 3, S. 209-223.
- Brok, Elmar/Selmayr, Martin 2008: Der ‚Vertrag der Parlamente‘ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: integration, Jg. 31, Nr. 3, S. 217-234.
- Bundesgesetzblatt 2009: Gesetz zur Anpassung eisenbahnrechtlicher Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, in: BGBl. Teil I, Nr. 28 vom 29. Mai 2009, S. 1146-1149.
- Busse, Nikolas 2010: Europäische Machtspielchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.2.2010.
- Czempiel, Ernst-Otto 1993: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München.
- Delegierte Verordnung (EU) Nr. 268/2012 der Kommission vom 25. Januar 2012 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 89 vom 27. März 2013, S. 1-2.
- De Wilde, Pieter/Zürn, Michael 2012: Can the Politicization of European Integration be Reversed?, in: Mattli, Walter/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): Journal of Common Market Studies. Special Issue, Jg. 50, Nr. S1, S. 137-153.
- Diedrichs, Udo 2011: Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden, S. 75-84.
- Diedrichs, Udo 2006: Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden, S. 91-100.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Dill, Günter W. 1999: Kommunales Wahlrecht für EU-Bürger. Studien und Materialien im internationalen Vergleich, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 143/199, Sankt Augustin.
- Eppler, Annegret 2013: Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 63, Nr. 6-7, S. 30-36.
- Europäische Kommission 2013a: EU Citizenship Report 2013. EU citizens: your rights, your future, Luxemburg.
- Europäische Kommission 2013b: Laufende Initiativen, URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> [25.6.2013].
- Europäische Kommission 2013c: Harmonised standards, URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm) [25.6.2013].
- Europäische Kommission 2012a: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, KOM (2012) 99, Brüssel.
- Europäische Kommission 2012b: The EU climate and energy package, 10.9.2012, URL: [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm) [17.6.2013].
- Europäische Kommission 2011: Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe, KOM (2011) 897, Brüssel.
- Europäische Kommission 2010a: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM (2010) 171, Brüssel.
- Europäische Kommission 2010b: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010. Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten, KOM (2010) 603, Brüssel.
- Europäische Kommission 2010c: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 25 AEU-Vertrag. Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010, KOM (2010) 602, Brüssel.
- Europäische Kommission 2001a: Bericht der Kommission. Dritter Bericht über die Unionsbürgerschaft, KOM (2001) 506, Brüssel.
- Europäische Kommission 2001b: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, Brüssel.
- Europäische Kommission 1996: Mitteilung der Kommission Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft, KOM (96) 67, Brüssel.
- Europäische Kommission. Vertretung in Deutschland 2013: Barnier: Ausschluss des Wassersektors von der EU-Konzessionsrichtlinie, Pressemitteilung, 21.6.2013, URL: [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/11496\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11496_de.htm) [25.6.2013].
- Europäische Union 2010: Kosmetische Mittel (ab 2013), 18.2.2010, URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/product\\_labelling\\_and\\_packaging/co0013\\_de.htm#](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/co0013_de.htm#) [17.6.2013].
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2013: Jahresbericht 2012, URL: [http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1378970310745\\_ar\\_2012\\_de.pdf&type=pdf&download=true&lang=de](http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1378970310745_ar_2012_de.pdf&type=pdf&download=true&lang=de) [17.6.2013].
- Europäischer Bürgerbeauftragter 2012: Der Europäische Bürgerbeauftragte. Jahresbericht 2011, Luxemburg.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2012: Stellungnahme der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft zum Thema „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“, Berichterstatterin Luca Jahier, SOC/423, Straßburg.
- Europäisches Parlament 2012a: Bericht zur Tätigkeit des Petitionsausschusses, Berichterstatter Giles Chichester, A7-0240/2012, Straßburg.
- Europäisches Parlament 2012b: Bericht zur Tätigkeit des Petitionsausschusses 2011(2011/2317(INI). Berichterstatter Giles Chichester, A7-0240/2012, Straßburg.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Europäisches Parlament 2010a: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (05305/1/2010 REV 1 – C7-0004/2010 – 2009/0190(NLE)), P7\_TA(2010)0029, Straßburg.
- Europäisches Parlament 2010b: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (11222/1/2010/REV 1 und COR 1 – C7-0158/2010 – 2010/0178(NLE)), P7\_TA(2010)0279, Straßburg.
- Eurostat 2013: Bevölkerung am 1. Januar. Personen, URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> [17.6.2013].
- Fischer, Klemens H. 2005: Der Europäische Verfassungsvertrag. Text und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferrero-Waldner, Baden-Baden.
- Franzius, Caludio/Preuß, Ulrich K. (Hrsg.) 2004: Europäische Öffentlichkeit, Baden-Baden.
- Graf Kielmansegg, Peter 2003: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 49-83.
- Grande, Edgar 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan, Jg. 24, Nr. 3, S. 339-360.
- Grimm, Dieter 2001a: Braucht Europa eine Verfassung, in: Grimm, Dieter: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfälle, München, S. 215-254.
- Grimm, Dieter 2001b: Ist die Zeit reif für eine europäische Verfassung?, in: Grimm, Dieter: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfälle, München, S. 255-274.
- Grimm, Dieter 1995: Does Europe Need a Constitution?, in: European Law Journal, Jg. 1, Nr. 3, S. 282-302.
- Gröning-von Thüna, Sebastian 2010: Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderung, in: integration, Jg. 33, Nr. 4, S. 312-333.
- Guérot, Ulrike/Leonard, Mark 2011: The new German question: How Europe can get the Germany it needs, European Council on Foreign Relations: ECFR Policy Brief, 30. April 2011.
- Haak, Karen 2008: EU-Gurken dürfen sich wieder krumm legen, in: Handelsblatt, 12.11.2008, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/qualitaetsnormen-eu-gurken-duerfen-sich-wieder-krumm-legen-seite-all/3052600-all.html> [17.6.2013].
- Hefftl, Claudia/Kreiling, Valentin/Rozenberg, Olivier/Wessels, Wolfgang 2013: National Parliaments: Their Emerging Control over the European Council, Trans European Policy Studies Association (TEPSA)/Notre Europe – Jacques Delors Institute: Policy Paper, 29. März 2013.
- Heiderhoff, Bettina 2012: EU-Privatrecht, 3. Aufl., Köln.
- Hennis-Plasschaert, Jeanine 2010, in: Europäisches Parlament: Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsnachrichten und deren Übermittlung im Rahmen des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (Aussprache), CRE 10/02/2010-13, Straßburg.
- Hix, Simon 2009: What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis Nr. 8/2009, Stockholm.
- Hix, Simon 2005: The Political System of the European Union, 2. Aufl., New York.
- Hrbek, Rudolf 2009: Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen?, in: integration, Jg. 32, Nr. 3, S. 193-209.
- Hölscheidt, Sven 2008: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: integration, Jg. 33, Nr. 3, S. 254-265.
- Junglas, Benjamin 2013: Bankenhaftung bei der Finanzierung von Schrottimmobilien, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift, Jg. 13, Nr. 3, S. 49-75.



## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Kadelbach, Stefan 2002: Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin/Heidelberg/New York, S. 539-582.
- Kirchhof, Paul 2004: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.): Demokratieentwicklung und Demokratietheorie. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden, S. 359-376.
- Klein, Uta 2006: Gleichstellungspolitik in der EU. Eine Einführung, Schwalbach Taunus.
- Knaut, Annette/Keller, Reiner 2012: Die Entstehung transnationaler Diskursräume durch die Europäische Bürgerinitiative, in: Forschungsjournal Soziale Beziehungen: Die Europäische Bürgerinitiative. Beschäftigungstherapie für das Volk?, Jg. 25, Nr. 4, S. 37-47.
- Leible, Stefan 2010: Kaufvertrag (§§ 422 bis 480 BGB), in: Martin Gebauer/Thomas Wiedmann (Hrsg.): Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2. Aufl., Stuttgart/München/Hannover, S. 403-504.
- Leinen, Jo 2012: Die Europäische Bürgerinitiative – Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Öffentlichkeit, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Nr. 4, Jg. 25, S. 28-32.
- Leinen, Jo 2010: Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon, in: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, S. 97-113.
- Leinen, Jo 2006: Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU, in: integration, Jg. 29, Nr. 3, S. 229-235.
- Leppik-Bork, Tanja/Plottka, Julian 2008: German Country Study: European citizenship and the turnout of citizens in European elections and of European citizens residing in Germany in local elections, unveröffentlichtes Manuskript.
- Magiera, Siegfried 2012: Der materielle und immaterielle Wert Europas: vertragliche Verankerung, politische Vermittlung und öffentliche Wahrnehmung, in: integration, Jg. 35, Nr. 2, S. 94-99.
- Magiera, Siegfried 2003: Kapitel V, Bürgerrechte: Artikel 39 bis 46, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 433-497.
- Maurer, Andreas 2011: Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden, S. 204-214.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) 2001: National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden.
- Mayntz, Renate 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, S. 46-60.
- Monar, Jörg/Bieber, Roland 1995: Die Unionsbürgerschaft. Möglichkeiten, Empfehlungen und Anregungen zu Schutz und Erweiterung der Unionsbürgerschaft im Hinblick auf die Regierungskonferenz von 1996 zur Revision des Maastrichter Vertrages, herausgegeben vom Europäischen Parlament: Generaldirektion Wissenschaft, W5, Luxemburg.
- Mundell, Robert A. 1961: A Theory of Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, Jg. 51, Nr. 4, S. 657-665.
- Papier, Hans-Jürgen 2003: Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.1.2003.
- Petschke, Matthias 2013: EU-Kommission will Bürgerrechte stärken, Europäische Bewegung Deutschland: EU-in-BRIEF 5/2013.
- Plottka, Julian/Böttger, Katrin/Knaut, Annette 2012: Bürgerbeteiligung gegen die Krise? Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 25, Nr. 4, S. 17-27.
- Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 322-327.
- Quittkat, Christine 2011a: Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main/New York, S. 98-124.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Quittkat, Christine 2011b: Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche Gewinn von Online-Konsultationen, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.). Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main/New York, S. 125-167.
- Quittkat, Christine/Beate-Kohler, Koch 2011: Die Öffnung der europäischen Politik für die Zivilgesellschaft – das Konsultationsregime der Europäischen Kommission, in: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.). Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main/New York, S. 74-98.
- Rat der EU 2010: Beschluss des Rates vom 13. Juli 2010 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 195 vom 27. Juli 2010, S. 3-4.
- Richtlinie 2011/24/EU vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 88 vom 4. April 2011, S. 45-65.
- Richtlinie 2011/83/EU vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, in: Amtsblatt Nr. 304 vom 22.11.2011, S.64-83.
- Richtlinie 2011/85/EU vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 306 vom 23.11.2011, S. 41-47.
- Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36-68.
- Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 158 vom 30. April 2004, S. 77-123.
- Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 373 vom 21. Dezember 2004, S. 37-43.
- Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinie 90/619/EWG des Rates und der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 271 vom 9. Oktober 2002, S. 16-24.
- Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 106 vom 3. Mai 2000, S. 21-48.
- Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), in: Amtsblatt der EG, Nr. L 178 vom 17. Juli 2000, S. 1-15.
- Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 171 vom 7. Juli 1999, S. 12-16.
- Richtlinie 97/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über grenzüberschreitende Überweisungen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 43 vom 14. Februar 1997, S. 25-30.
- Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 144 vom 4. Juni 1997, S. 19-32.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Richtlinie 94/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilzeitznutzungsrechten an Immobilien, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 280 vom 29. Oktober 1994, S. 83-87.
- Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38-47.
- Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucher-Verträgen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 95 vom 24. April 1993, S. 29-34.
- Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, in: Amtsblatt Nr. L 317 vom 18. Dezember 1993, S. 59-60.
- Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 329 vom 30. Dezember 1993, S. 34-38.
- Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 158 vom 23. Juni 1990 S. 59 – 64.
- Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 13. Juli 1990, S. 26-27.
- Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 13. Juli 1990, S. 28-29.
- Richtlinie 87/102/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 42 vom 12. Februar 1987, S. 48-53.
- Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 225 vom 12. August 1986, S. 40-42.
- Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 6 vom 10. Januar 1979, S. 24-25.
- Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 39 vom 14. Februar 1976, S. 40-42.
- Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 45 vom 19. Februar 1975, S. 19-20.
- Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 172 vom 28. Juni 1973, S. 14-16.
- Risse, Thomas 2010: A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres, New York.
- Rittberger, Berthold 2012: Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament, in: Mattli, Walter/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): Journal of Common Market Studies. Special Issue, Jg. 50, Nr. S1, S. 18-37.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2006: Explaining the constitutionalization of the European Union, in: Journal of European Public Policy, Jg. 13, Nr. 8, S. 1148-1167.
- Schäfer, David 2013: Der Fiskalvertrag – ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der Europäischen Union?, in: integration, Jg. 36, Nr. 2, S. 107-123.
- Schütt-Wetschky, Eberhard 2003: Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe für den latenten Verfassungskonflikt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 34, Nr. 3, S. 531-549.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

- Spiegel Online 2010: Bankdaten: EU-Parlament kippt Swift-Abkommen, 11.2.2010, URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bankdaten-eu-parlament-kippt-swift-abkommen-a-677232.html> [17.6.2013].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013: 80,2 Millionen Einwohner lebten am 9. Mai 2011 in Deutschland. Rund 1,5 Millionen Einwohner weniger als bislang angenommen, URL: [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Pressemitteilung\\_des\\_Statistischen\\_Bundesamtes.html?nn=3065474](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Pressemitteilung_des_Statistischen_Bundesamtes.html?nn=3065474) [17.6.2013].
- Sternberger, Dolf 1990: Verfassungspatriotismus, Frankfurt am Main.
- Streinz, Rudolf 2012: Europarecht, 9. Aufl., Heidelberg u.a.
- The Economist 2013: Europe's reluctant hegemon, 15.6.2012, URL: <http://www.economist.com/news/special-report/21579140-germany-now-dominant-country-europe-needs-rethink-way-it-sees-itself-and> [17.6.2013].
- Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 Text von Bedeutung für den EWR, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 55 vom 28. Februar 2011, S. 1-12.
- Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1-21.
- Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 1-16.
- Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 342 vom 22. Dezember 2009, S. 59-209.
- Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 135 vom 3. Dezember 2007, S. 14-41.
- Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 46 vom 17. Februar 2004 S. 1-8.
- Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 166 vom 30. April 2004, S. 1-123.
- Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 145 vom 31. Mai 2001, S. 43-48.
- Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 der Kommission vom 15. Juni 1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 150 vom 16. Juni 1988, S. 21-25.
- Von Bogdandy, Armin 2002: Europäische Prinzipienlehre, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin/Heidelberg/New York, S. 149-203.
- Von Ondarza, Nicolai 2012: Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, S. 81-90.
- Wahl, Rainer 2005: Europäisierung und Internationalisierung. Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 147-174.
- Weidenfeld, Werner 2010: Die Europäische Union, Paderborn.
- Wessels, Wolfgang 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Wessels, Wolfgang/Rozenberg, Olivier/Van Den Berge, Mirte/Heffler, Claudia/Kreiling, Valentin/Ventura, Laura 2013: Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits Study, Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 474.392.

## 2. Der Nutzen der Unionsbürgerschaft

Wolf, Martin 2001: Will the Nation-State Survive Globalization?, in: Foreign Affairs, Jg. 80, Nr. 1, S. 178-190.

Wollenschläger, Ferdinand 2012: Patientenmobilität in der Europäischen Union – von der Rechtsprechung des EuGH zur neuen Richtlinie 2011/24 EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Europarecht, Jg. 47, Nr. 2, S. 149-183.

### Rechtsprechung

Bundesgerichtshof, Beschl. v. 24.08.2005, Az.: 5 StR 221/05.

Bundesgerichtshof, Beschl. v. 12.11.2002, XI ZR 47/01, BGHZ 152, 331.

BVerfG 2009: 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) [6.12.2012].

EuGH 2013: Rs. C-509/11, ÖBB/Schienen-Control Kommission.

EuGH 2011: Rs. C-236/09, Test-Achats, Slg. 2011, I-00773.

EuGH 2009a: Rs. C-402/07 und C-432/07, Sturgeon/Condor und Lepuschitz/Air France, Slg. 2009, I-10923.

EuGH 2009b: Rs. C-489/07, Messner/Krüger, Slg. 2009, I-07315.

EuGH 2008: Rs. C-346/06, Rüffert, Slg. 2008, I-01989.

EuGH 2007a: Rs. C-438/05, Viking, Slg. 2007, I-10779.

EuGH 2007b: Rs. C-341/05, Laval, Slg. 2007, I-11767.

EuGH 2007c: Rs. C-157/05, Holböck, Slg. 2007, I-04051.

EuGH 2005a: Rs. C-229/04, Crailsheimer Volksbank/Conrads u.a., Slg. 2005, I-09273.

EuGH 2005b: Rs. C-350/03, Schulte/Badenia, Slg. 2005, 9215.

EuGH 2001a: Rs. C-481/99, Heiniger/Bayrische Hypo-Vereinsbank, Slg. 2001, I-09945.

EuGH 2001b: Rs. C-157/99, Geraets- Smits u Peerboms, EuGH, Slg. 2001, I-05473.

EuGH 1998a: Rs. C-120/95, Decker, Slg. 1998, I-01831.

EuGH 1998b: Rs. C-158/96, Kohl, Slg. 1998, I-01931.

EuGH 1984: Rs. C-238/82, Duphar, Slg. 1984, S. 523.

EuGH 1976: Rs. C-43/75, Defrenne/SABENA, Slg. 1976, S. 455.

EuGH 1964: Rs. C-6/64, Costa/E.N.E.L., Slg. 1964, S. 1253.

EuGH 1963: Rs. C-26/62, van Gen en Loos, Slg. 1963, S. 7.

### 3. Der Wert des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

*René Repasi und Funda Tekin*

#### 3.1 Einleitung

Eines der operativen Hauptziele der Europäischen Union (EU) ist es, „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem [...] der freie Personenverkehr gewährleistet ist“ (Art. 3 Abs.2 Vertrag über die Europäische Union, EUV), zu bieten. Zum einen soll der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) dazu beitragen, die Leitziele der EU zu verwirklichen, das heißt, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen der Völker zu fördern“ (Art. 3 Abs.1 EUV). Zum anderen hat sich der RFSR aus den Notwendigkeiten der Vervollendung des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten (Personen, Dienstleistungen, Güter und Kapital) heraus entwickelt.

Art. 20 Abs. 1 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantiert jedem Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten zu können. Obwohl heutzutage diese Bewegungsfreiheit innerhalb der EU für den EU-Bürger bereits eine Selbstverständlichkeit darstellt, ist ihr Mehrwert vielfältig. So ist das Reisen in Europa nicht mehr mit langen Warteschlangen an Grenzübergängen verbunden und der Umtausch von nationalen Währungen entfällt bei Reisen innerhalb des Euroraums, das heißt in mittlerweile 18 EU Mitgliedstaaten. Etwa 50 Millionen Deutsche haben sich im Jahr 2012 mindestens einen Tag im EU-Ausland aufgehalten (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: 27). Auch gehört ein längerer Studienaufenthalt im europäischen Ausland im Rahmen des ERASMUS-Programms der EU für 4,5 Prozent der europäischen Studierenden fest zur Ausbildungsplanung (Europäische Kommission 2012: 4). Im Jahr 2012 haben drei Millionen deutsche Studierende von diesem europäischen Mobilitätsprogramm profitiert. Innerhalb der letzten zwei Jahre haben circa 630.000 EU-Bürger in einem anderen EU-Mitgliedstaat Arbeit gefunden und sich dort niedergelassen (Teichgraber 2013). Diese Arbeitnehmerfreizügigkeit stellt insbesondere in der aktuellen Krise in Europa, bei der in einigen EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland und Spanien die Jugendarbeitslosigkeit weit über 50 Prozent liegt, einen wichtigen Mehrwert dar, da die Arbeitssuche auf andere EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet werden kann. Ein bilaterales Abkommen zwischen Deutschland und Spanien soll darüber hinaus 5.000 jungen Spaniern die Möglichkeit bieten, in Deutschland eine Ausbildungsstelle oder eine Beschäftigung zu erhalten.

Diese Freiheit, sich in allen Lebensbereichen im EU-Binnenraum uneingeschränkt bewegen zu können, birgt jedoch ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Im grenzenlosen Binnenraum kann sich Kriminalität transnational ausbreiten und organisieren. Über Jahrhunderte gewachsene Strukturen haben das Selbstverständnis von souveränen Nationalstaaten geprägt, dass nationale Regierungen



die Definition und Interpretation von innerer Sicherheit kontrollieren und das Monopol sowie die legitimierte Macht besitzen, diese zu gewährleisten (den Boer 2010: 45). Somit stellt die Gewährleistung von innerer Sicherheit eine Kernkompetenz des souveränen Nationalstaats dar und europäische oder internationale Kooperationen scheinen zunächst zweitrangiger Natur zu sein. Die Entgrenzung des nationalen Sicherheitsraums aufgrund des grenzenlosen EU-Binnenraums stellt nun aber eine Herausforderung dar, der ein einzelner Nationalstaat nur schwer entgegenwirken kann. Der Mehrwert der Kooperation auf europäischer Ebene ist in diesem Zusammenhang in der Effizienzsteigerung und Kostenminimierung der Gewährleistung von Sicherheit begründet.

Der Wert des RFSR bestimmt sich demnach grundlegend aus der engen Verknüpfung von Freiheit, Sicherheit und Recht, denn „Freiheit verliert viel von ihrer Bedeutung, wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld und mit der vollen Unterstützung eines Rechtssystems genossen werden kann, in das alle Bürger und Gebietsansässige der Union Vertrauen haben können“ (Europäische Kommission 1998: 1). Für die Umsetzung des RFSR bedeutet dies im Detail: Die mit dem Binnenmarkt erfolgte Öffnung der Binnengrenzen für wirtschaftliche sowie die Ausweitung dieser Grenzöffnung auf nichtwirtschaftliche Aktivitäten durch den Status der Unionsbürgerschaft und die mit ihm verbundenen Freizügigkeiten verlangen die Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben, die den Wegfall der mitgliedstaatlichen Grenzkontrollen kompensieren. So verlagert sich das Sicherheitsinteresse von der Kontrolle der Binnengrenzen auf die Kontrolle der Außengrenzen. Es bedarf einer gemeinschaftlichen Bewältigung der irregulären Zuwanderung von außerhalb des Binnenmarktes. Der Wegfall der Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitig fortbestehendem mitgliedstaatlichen Gewaltmonopol erfordert zudem ein System koordinierter Bekämpfung transnationaler Kriminalität in Form der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Müller-Graff 2009: 110).

Diese funktionalistisch begründete, sensible Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht tritt lediglich dann verstärkt in das Bewusstsein der europäischen Bürger, wenn sie durch Zwischenfälle wie massive Anstürme irregulärer Flüchtlinge oder Asylsuchender zum Beispiel zu Zeiten des Arabischen Frühlings<sup>1</sup> (2011) oder terroristische Akte zum Beispiel in Madrid (2004) und London (2005) beeinträchtigt wird. Es bedarf also einer detaillierten Erläuterung des Werts des RFSR, die mögliche externe Effekte und ‚spill-over‘-Effekte zwischen den einzelnen Politiken dieses Politikbereichs in die Analyse mit einbezieht. Das heißt, der Wert einzelner Politiken soll immer im Gesamtkontext des RFSR und im Rahmen seiner Spannungsfelder herausgearbeitet werden.

Der RFSR weist eine beeindruckende Entwicklung auf, bei der die Mitgliedstaaten in mehreren Schritten der Vertragsrevisionen ihre nationalen Kompetenzen sukzessive auf die europäische Ebene transferiert haben. Die Kooperation im Rahmen des RFSR nahm seinen Ursprung in der intergouvernementalen Form der Abschaffung der Binnengrenzen außerhalb des EU Rechtsrahmens im Schengener Abkommen (1985). Auch nach der Etablierung der sogenannten

---

<sup>1</sup> Auch Arabellion genannt.

‚Dritten Säule‘ zu Justiz und Inneres des Vertrags von Maastricht (1993) und der Überführung des Schengen-Besitzstands in den Rechtsrahmen der EU mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) blieb der Großteil der Kooperation in diesem Politikbereich intergouvernementaler Natur. Das heißt, dass jeder EU-Mitgliedstaat ein Veto besaß und die Europäische Kommission und das Europäische Parlament in den Legislativverfahren eine untergeordnete Rolle spielten. Der Politikbereich wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon (2009) vollständig vergemeinschaftet, so dass Entscheidungen in der Regel vom Rat und dem Europäischen Parlament gemeinsam beschlossen werden, wobei im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird. Die Legislativverfahren werden in der Regel von der Europäischen Kommission initiiert. Dieser eher langsame Vergemeinschaftungsprozess wurde von einer beeindruckenden Entwicklung von gemeinsamen Durchführungsorganen beziehungsweise Agenturen sowie eines rasant anwachsenden Sekundärrechts begleitet. Die Eckpfeiler der Kooperation im RFSR sind die gemeinsame Grenzbehörde FRONTEX, das europäische Polizeiamt Europol und die europäische Justizbehörde Eurojust sowie verschiedene Informationssysteme und Datenbanken wie zum Beispiel das Schengen Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und die elektronische Datenbank, die Fingerabdrücke von Asylsuchenden sammelt (Eurodac) (siehe auch Tabelle 3.1).

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im RFSR soll der Wert – wann immer möglich – auch an der Betrachtung eines ‚Non-Europe‘ gemessen werden. Die Kosten eines solchen ‚Non-Europe‘ manifestieren sich zum einen in der teilweise noch nicht vollständigen Vergemeinschaftung der Politiken sowie einer nur sehr langsam etablierten, grenzübergreifenden Kooperation und Harmonisierung von Politiken und Standards. In diesem Zusammenhang wird der Wert daran gemessen, welche Probleme und Hindernisse Integrationslücken in der Zusammenarbeit im RFSR darstellen.

Darüber hinaus können die Kosten des ‚Non-Europe‘ auch dadurch gemessen werden, dass die gemeinsamen Aktivitäten und Maßnahmen der EU-28 mit der Möglichkeit nationaler Alleingänge kontrastiert werden. Dies ist in diesem speziellen Politikfeld besonders im Hinblick auf den oben beschriebenen „Souveränitätsreflex der Mitgliedstaaten“ (siehe Hofmann/Wessels 2008) im Bereich der inneren Sicherheit interessant und relevant. Durch diesen Reflex erklärt sich nicht nur, warum sich einige EU-Mitgliedstaaten nur langsam für und Dänemark, Irland und Großbritannien sogar gegen eine volle Teilnahme am Schengener Abkommen und am RFSR entscheiden konnten. Auch nationale Alleingänge wie Dänemarks Versuch in 2011, eigenständig wieder Kontrollen an den Grenzen zu seinen europäischen Nachbarn einzuführen, können durch den Souveränitätsreflex der Mitgliedstaaten erklärt werden. Allein ob ein einzelstaatliches Agieren hinsichtlich grenzüberschreitender und immer weiter vernetzter Herausforderungen im RFSR einen Mehrwert darstellt, bleibt fraglich, weil solche Herausforderungen in der Regel auch grenzübergreifende Lösungen erfordern.

**Tabelle 3.1: Durchführungsorgane und -instrumente im RFSR**

Durchführungsorgan / Durchführungsinstrument	Aufgaben	Sitz
Eurojust „Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination grenzüberschreitender Strafverfahren auf europäischer Ebene,</li> <li>- Allgemeine Koordination der nationalen Justizbehörden im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität,</li> <li>- Förderung des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Justiz- und Polizeibehörden.</li> </ul>	Den Haag, Niederlande
Europol „Europäisches Polizeiamt“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationen und Erkenntnisse sammeln, speichern, verarbeiten, analysieren und austauschen,</li> <li>- Unterrichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten,</li> <li>- Unterstützung der Ermittlungen in den Mitgliedstaaten insbesondere durch die Übermittlung aller sachdienlichen Informationen an die nationalen Stellen,</li> <li>- Erstellung von Analysen und Lageberichten,</li> <li>- Unterhaltung der nötigen Informationsinfrastruktur,</li> <li>- Fortbildung und Forschung in den Bereichen Prävention, kriminaltechnische und kriminalwissenschaftliche Methoden.</li> </ul>	Den Haag, Niederlande
Eurodac „Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Speicherung von Fingerabdrücken von Asylsuchenden,</li> <li>- Verhinderung, dass ein Asylsuchender in mehreren EU Mitgliedstaaten einen Antrag auf Asyl stellt.</li> </ul>	--
FRONTEX „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“	<ul style="list-style-type: none"> <li>- die Risiko- und Gefahrenanalyse bezüglich der EU-Außengrenzen und die daraus abgeleitete Sicherstellung einer ausgewogenen Verteilung der vorhandenen Überwachungs- und Sicherheitsressourcen entlang der Grenze,</li> <li>- die Koordination der operativen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten in der Überwachung der EU-Außengrenzen,</li> <li>- die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten an den nationalen Grenzen sowie die Einführung einheitlicher Ausbildungsstandards,</li> <li>- die Beobachtung der Forschung im Bereich der Sicherheitstechnologie sowie die Beratung der Sicherheitsorgane der Mitgliedstaaten bezüglich moderner Technologien für die Grenzsicherung,</li> <li>- die Unterstützung von Mitgliedstaaten in Situationen, die unmittelbar einen erhöhten technischen und personellen Bedarf erfordern,</li> <li>- die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Organisation von Rückführungsaktionen,</li> <li>- die Koordination der Kooperation mit den Sicherheitsbehörden aus Drittstaaten.</li> </ul>	Warschau, Polen
SIS – Schengener Informationssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Automatische Personen- und Sachfahndung in den Schengen-Ländern,</li> <li>- Speicherung von zu überwachenden Kraftfahrzeugen, Banknoten und vermisste Ausweise.</li> </ul>	--
VIS – Visa-Informationssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Austausch von Daten über Kurzzeit-Visa im Schengen-Raum.</li> </ul>	--

Quelle: eigene Zusammenstellung basierend auf den Websites der Durchführungsorgane und Durchführungsinstrumente.

Drei Mitgliedstaaten haben im RFSR besonders ausgeprägte Souveränitätsvorbehalte, die in Sonderregelungen ihren Ausdruck finden. Großbritannien und

Irland sind nicht bereit, ihre Grenzen für andere EU-Bürger zu öffnen. Dies liegt darin begründet, dass beide Länder Inseln sind. Dadurch wird die innere Sicherheit hauptsächlich über die Kontrolle der nationalen Außengrenzen gewährleistet. Eine Aufhebung dieser Grenzkontrollen würde einen Sicherheitsverlust darstellen. Großbritannien und Irland haben aber das Recht, unter strengen Regeln zu bestimmten Konditionen an einzelnen Politiken des RFSR teilzunehmen. Dänemark als einer der Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens ist grundsätzlich ein Teil des grenzenlosen Raums. Gleichzeitig hat Dänemark generell und insbesondere im RFSR starke Souveränitätsvorbehalte. Daher kann Dänemark ebenfalls zu bestimmten Konditionen entscheiden, nur unter Wahrung einer intergouvernementalen Form der Kooperation an einzelnen Politiken beteiligt zu sein. Dieses sogenannte ‚ein- und ‚aus-opten‘ aus ausgesuchten Politiken des RFSR kann Aufschluss über die Kosten des oben beschriebenen ‚Non-Europes‘ geben. Somit sind die Kosten der Alleingänge einzelner Nationalstaaten nicht nur Gegenstand von wissenschaftlich fundierten Annahmen, sondern sollen in dieser Studie am Beispiel der Auswirkungen und Anwendung dieser Sonderregelungen für die drei Mitgliedstaaten tatsächlich gemessen werden.

### 3.2 Freiheit versus Sicherheit

Im RFSR ist ein umfassender Freiheitsbegriff verankert. Dies bedeutet, dass sich dieser nicht auf den freien Personenverkehr über die EU-Binnengrenzen hinweg beschränkt, obwohl sich der RFSR aus den Notwendigkeiten der Vollendung des Binnenmarktes heraus entwickelt hat. Bereits im Jahr 1998 hat die Kommission vorgeschlagen, dass die Bürger die Möglichkeit haben sollten, in einem Rechtsraum zu leben, in dem sie Gleichbehandlung erfahren und vor Diskriminierung geschützt sind (Europäische Kommission 1998: 5). Diese Grunddefinition wurde in den folgenden mehrjährigen Programmen zur Umsetzung des RFSR bestätigt und verstärkt mit der Unionsbürgerschaft in Verbindung gebracht (Europäischer Rat 1999, 2010; Rat 2005a). Im aktuellen mehrjährigen Programm, dem sogenannten Stockholmer Programm, wird den Interessen und Bedürfnissen der Bürger Vorrang gegeben (Europäischer Rat 2010a: 4). Hierbei ist die Förderung der Unionsbürgerschaft und der Grundrechte ein zentrales Ziel (ebd.). Das heißt, die EU-Bürger sollen unabhängig davon, ob sie sich auf Reisen befinden oder ihren Lebensstandort langfristig wechseln, die Möglichkeit haben, sich innerhalb der EU frei bewegen zu können, ohne dabei in ihren Grundrechten eingeschränkt oder diskriminiert zu werden.<sup>2</sup> Die Auflösung der Binnengrenzen erfordert somit zunächst einmal die Definition und Einhaltung von gemeinsamen Grundwerten. Als zentrale Werte gelten die „Achtung der menschlichen Person und ihrer Würde sowie die übrigen in der Grundrechtecharta und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerten Rechte“ (ebd.: 4). Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielen dabei eine zentrale Rolle. Die Tatsache, dass 28 europäische Staaten sich diesen Grundwerten verpflichten, stellt an sich bereits eine substanzielle Errungenschaft und somit einen Wert für den EU-Bürger dar.

---

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Analyse des Wertes der Freizügigkeit siehe Kapitel 2 in dieser Studie.

Auch durch die Erweiterung der EU sollen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU gewahrt bleiben und so stellen diese Werte eines der drei Kriterien dar, die die Beitrittskandidatenstaaten zu erfüllen haben (Europäischer Rat 1993). Allerdings wurde am Beispiel der vierten Verfassungsänderung, die in Ungarn im März 2013 verabschiedet wurde, deutlich, dass der Freiheitsbegriff aufgrund der Rückentwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einzelnen EU-Mitgliedstaaten – also nach dem Beitritt – eingeschränkt werden kann. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Kontrollmöglichkeiten der Einhaltung der Grundwerte in den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Zu diesem Zweck lancierte der deutsche Außenminister Guido Westerwelle zusammen mit seinen Kollegen aus den Niederlanden, Finnland und Dänemark eine Initiative zur Stärkung der europäischen Grundwerte, in der sie feststellen, dass „Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit das Herzstück der Europäischen Identität“ (Auswärtiges Amt 2013) seien und einen effektiven Mechanismus zur Behebung der diesbezüglichen Defizite in den Mitgliedstaaten fordern (ebd.).

#### Box 3.1: Kontrolle der Grundwerte in der EU

##### *Ex-ante EU-Beitritt:*

*Kopenhagener Kriterien (Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, 21.-22. Juni 1993: 13):*

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben.

##### *Ex-post EU-Beitritt:*

###### *Art. 2 EUV:*

*Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.*

###### *Art. 7 EUV:*

Verstößt ein Staat in schwerwiegender Weise gegen die in Art. 2 EUV festgehaltenen Grundwerte, ist eine Suspendierung der Mitgliedschaft möglich.

##### *Initiative zur Stärkung der europäischen Grundwerte:*

Initiative der Außenminister Deutschlands, Dänemarks, Finnlands und der Niederlande.

Ziele: schnellere Verfahren bei Grundwerteverletzung mit abgestuften Sanktionen.

Mittel: Abkommen, strukturierte Dialoge und die Streichung von EU-Mitteln.

Struktur: Verantwortung soll bei der Kommission liegen.

*Quelle: Eigene Darstellung.*

Die Freiheit im RFSR steht in einem weiteren Spannungsverhältnis: Allgemein wird beobachtet, dass sich das Kräfteverhältnis im RFSR von Freiheit in Richtung Sicherheit verschoben hat (siehe unter anderem Bigo 2006; Guild/Carrera/Balzaq 2008). Obwohl im Stockholmer Programm festgestellt wird, dass es „von größter Wichtigkeit [sei], dass einerseits Strafverfolgungsmaßnahmen und andererseits Maßnahmen zur Sicherung individueller Rechte, Rechtsstaatlichkeit und internationale Schutzregelungen *gleichgerichtet* miteinander

verbunden werden und sich gegenseitig verstärken“<sup>3</sup> (Europäischer Rat 2010a: 4), wird der Sicherheit immer mehr Gewicht beigemessen (Bigo 2006: 36). Somit wird eine Stärkung der Freiheit allgemein im Sinne von Maßnahmen zur Kontrolle und zum Schutz vor Gefahren und Gewalt definiert. Ein Europa ohne Binnengrenzen erfordert deshalb eine stärkere Kontrolle seiner gemeinsamen Außengrenzen. Die allgemeine Herausforderung liegt im Kontrollverlust, der dadurch entsteht, dass sich Personen, die legal oder irregulär erst einmal in den Schengen-Raum eingereist sind, frei und ohne weitere Kontrollen im selbigen bewegen können. Im Lichte der Stärkung der Außengrenzen durch ein gemeinsames Grenzmanagement und durch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) wird auch von der ‚Festung Europas‘ gesprochen, die EU-Bürger eine größere Sicherheit gewährleistet und die für Nicht-EU-Bürger nur schwer zu betreten ist.

#### 3.2.1 Asyl- und Migrationspolitik

Die EU ist einem starken Einwanderungsdruck ausgesetzt (siehe auch Auswärtiges Amt 2006: 62). Gründe hierfür sind unter anderem die zunehmend globalisierte Welt und der demografische und gesellschaftliche Wandel. Krisen wie die Arabellion (2011) und der Syrienkonflikt (2012) tragen zum Einwanderungsdruck weiter bei. Seit 2009 wurden EU-weit pro Jahr durchschnittlich ca. 235.000 Asylanträge gestellt.<sup>4</sup> Die irreguläre Migration nach Europa wurde in 2012 mit circa 73.000 (FRONTEX 2012: 5) und die legale Arbeitsmigration mit circa 415.000 (Teichgraber 2013) beziffert. Sowohl der Umfang als auch die unterschiedlichen Arten von und Gründe für Einwanderung nach Europa erfordern eine kohärente und umfassende Asyl- und Migrationspolitik der EU (Europäische Kommission 2011a).

#### Asyl

Der Wert einer europäisch koordinierten Asyl- und Migrationspolitik ist unter den zwei oben bereits erläuterten Aspekten der Sicherheit und der Freiheit, aber auch im Lichte der Handlungsfähigkeit beziehungsweise der Überlastung nationaler Systeme zu betrachten. Die auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention EU-weit harmonisierten Standards für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus und somit für die Feststellung des Anspruchs auf Asyl gewährleistet und schützt die Freiheit in zweierlei Hinsicht. Zum einen werden die Grundrechte der Menschen gewahrt und zum anderen kann sich ein Asylsuchender sicher sein, dass er in jedem Mitgliedstaat der EU an denselben Standards gemessen wird. Somit wird eine sogenannte „Asyllotterie“ (Busse 2013) verhindert, bei der Flüchtlinge nicht genau wissen, welche Bedingungen für Asylgewährung sie vorfinden werden.

Für die Mitgliedstaaten der EU liegt der Mehrwert eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in der effektiveren Steuerung von Zuwanderungsströmungen. Die Anpassung der Asylverfahren im Rahmen des GEAS verhindert das

<sup>3</sup> Hervorhebung durch den Autor.

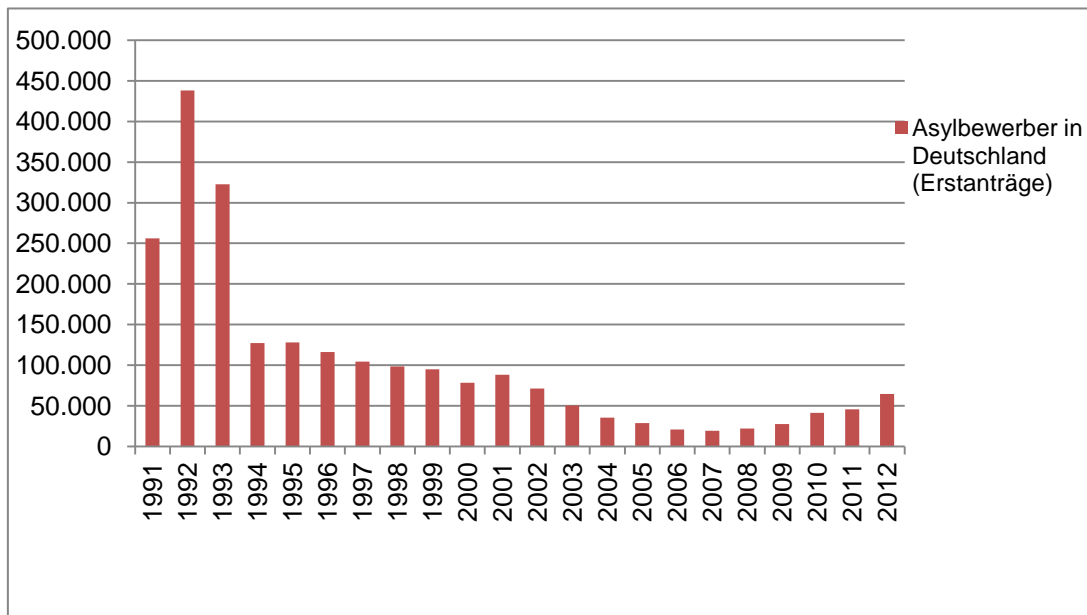
<sup>4</sup> Eigene Berechnung basierend auf Eurostat [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_imm1ctz&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_imm1ctz&lang=de); [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctzm&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm&lang=en).



sogenannte ‚race to the bottom‘, bei dem jeder Staat versucht die Anzahl der Asylsuchenden durch restriktivere Verfahren als in anderen Staaten zu minimieren. Das GEAS ermöglicht eine Anpassung der Asylverfahren mit gemeinsam festgelegten, relativ hohen Mindeststandards. Das Kernelement hierfür ist die sogenannte Dublin III Verordnung (2013) – vorher Dublin II Verordnung (Rat 2003) –, welche die Zuständigkeiten für ein Asylverfahren regelt. Ein solches kann nur in dem Land erfolgen, in dem der Asylsuchende zum ersten Mal EU-Boden betreten hat. Damit soll verhindert werden, dass Asylanträge mehrmals in verschiedenen EU-Ländern eingereicht werden – man spricht auch vom sogenannten ‚Asylshopping‘. Die Dublin III Verordnung wird durch eine elektronische Datenbank (Eurodac), die Fingerabdrücke der Asylsuchenden speichert, unterstützt. Weitere harmonisierende Elemente des GEAS sind die Verfahrensrichtlinie zur Vereinheitlichung der Asylverfahren, die Aufnahme richtlinie, die die Vorschriften über die Lebensbedingungen der Asylbewerber inklusive der Möglichkeiten und Bedingungen für eine Ingewahrsamnahme regelt, sowie die oben bereits genannte Anerkennungsrichtlinie.

Die Betrachtung der Entwicklung der Anzahl der Asylanträge in Deutschland verdeutlicht den Mehrwert der EU-weiten Koordinierung gegenüber nationaler Alleingänge in der Asylpolitik. Zu Beginn der europäischen Asylpolitik bei Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1992 wurden in Deutschland 438.191 Asylanträge gezählt, die Großteils ihren Ursprung im damaligen Jugoslawienkrieg hatten. Mit der Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik und dem Aufbau des GEAS sank die Zahl der Asylanträge in Deutschland auf 19.164 im Jahr 2007 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 40; siehe auch Grafik 3.1).

**Grafik 3.1: Jährliche Anzahl der Asylanträge in Deutschland 1991-2012**



Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2011: 40.

Obwohl die jährliche Anzahl der Asylanträge in Deutschland seitdem wieder auf 45.741 im Jahr 2011 angestiegen ist, kann doch ein positiver Einfluss des

GEAS auf die Steuerung der Asylanträge in EU-Mitgliedstaaten festgestellt werden. Schließlich ist der Anstieg bis 2011 zum Teil durch die Krisen in Syrien und Nordafrika, aber auch durch Zuströme aus anderen Krisenregionen wie Afghanistan und Irak zu erklären (ebd.: 86-87).

Ein weiterer Mehrwert einer effektiven und effizienten, EU-weit koordinierten Asylpolitik ist in der Verhinderung des Missbrauchs in Form von irregulärer Migration zu sehen. So ist es nur schwer möglich, das Asylrecht eines EU-Landes für die Einreise in die EU zu nutzen, um daraufhin in einen anderen Mitgliedstaat weiterzureisen und dort von besseren Arbeitsbedingungen oder einem besseren Sozialsystem zu profitieren (siehe Brady 2008: 7). Solche Sekundärbewegungen von Asylanten werden durch die EU-weite Transparenz der Asylverfahren, die durch die Aufnahme richtlinie gewährleistet wird, verhindert.

Die erste Phase des GEAS von 1999 bis 2004 hat unter der Prämisse der Gewährleistung von Sicherheit jedoch neben dem Mehrwert der Freiheit in Form von effektiveren Strukturen zur Verarbeitung von Asylgesuchen auch zu erheblichen Kosten des GEAS geführt. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen wie etwa ProAsyl oder der Europäische Flüchtlingsfonds haben diesen Missstand wiederholt kritisiert (siehe auch Bigo 2006). Trotz des Ziels der effektiven Steuerung von Zuwanderungsströmen durch die Dublin Verordnungen werden solche Länder stärker in die Verantwortung genommen, die als klassische Einwanderungsländer gelten wie zum Beispiel Deutschland, oder aber die eine Außengrenze der EU besitzen. Die EU-Mitgliedstaaten, die keiner direkten Einwanderung ausgesetzt sind, delegieren dabei die Verantwortung gegenüber Schutzsuchende an andere Staaten. Dies hat zur Folge, dass EU-Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen versuchen, sich durch signifikant intensivere Grenzkontrollen vor einer erhöhten Asylzuwanderung und den damit verbundenen Kosten zu schützen. Somit ist die Freiheit der EU-Bürger durch eine Stärkung der ‚Festung Europas‘ zwar gesichert. Allerdings scheinen sich die damit verbundenen Kosten auf einige wenige Mitgliedstaaten zu verteilen.

Das GEAS wurde seit 2004 detailliert überarbeitet und reformiert und im Juni 2013 endgültig beschlossen. Diese zweite Phase, die durch die Mehrjährigen Programme von Den Haag und Stockholm rahmengebend definiert wurde, sollte von einer Refokussierung auf die Freiheit geleitet sein (siehe vor allem Stockholmer Programm). So wurde zum Beispiel ein Überstellungsverbot eines Asylsuchenden bei systemischen Mängeln im Empfängerland beschlossen. Besonders Griechenland hat seit 2007/2008 erhebliche strukturelle Probleme, dem Einwanderungsdruck standzuhalten. Seitdem die Türkei im Zuge der neuausgerichteten Außenpolitik Davutoglu's ihre Grenzen geöffnet hat (Davutoglu 2001), ist Griechenland mit 37.220 irregulären Grenzübertritten (Frontex 2013) und ca. 36.000 Asylsuchenden (UNCHR 2013) 2012 eines der illegalen und legalen Haupteingangstore zur EU. Dabei ist Griechenland diesem Flüchtlingsansturm nicht gewachsen. Deutschland überstellt daher nach eigenem Ermessen seit 2011 im Rahmen der Dublin II Verordnung aus humanitären Gründen keine Asylsuchenden nach Griechenland (Zeit online 2011).

Zu weiteren Änderungen des GEAS zählt aber auch die Normierung der Inhaftierungsgründe für Asylsuchende und das beschleunigte Verfahren im Falle einer Inhaftierung. Darüber hinaus wurden die Zugriffsrechte für die Eurodac-Datenbank auf die Polizei und andere Sicherheitsbehörden – wenn auch nur zeitlich eingeschränkt – ausgeweitet. Dies bedeutet, dass die Kontrollmöglichkeiten verstärkt und in angrenzende Bereiche ausgedehnt wurden. Somit ist auch das neu reformierte Gemeinsame Europäische Asylsystem Ausdruck der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit im RFSR.

#### *Reguläre und irreguläre Migration*

Die Europäische Union verfolgt einen Gesamtansatz für Migration und Mobilität, der die Wettbewerbsfähigkeit der EU steigern und die europäischen Gesellschaften bereichern soll (Europäische Kommission 2011a: 6). In diesem Sinne generiert sich der Wert der europäischen Politik zur regulären Migration weniger aus Sicherheitsüberlegungen als aus einem freiheitsbezogenen und wirtschaftlichen Nutzen (siehe Borjas 1995). Der Wert der Migrationspolitik ist dann optimiert, wenn sowohl der sogenannte ‚Brain Drain‘ im Sinne der Abwanderung von Fachkräften als auch der ‚Brain Waste‘, der die Verschwendung von Fachkräften darstellt, verhindert und eine ‚Brain Circulation‘, also die Mobilität von Fachkräften, optimiert wird (ebd.: 6).

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist somit besonders in Deutschland eine effektive Migrationspolitik als gewinnbringend zu interpretieren. Allerdings erschließt sich der Nutzen einer europaweiten Koordination erst nach genauerer Analyse, denn aufgrund des Risikos irregulärer Migration beugen sich Staaten in ihrer Einreisepolitik nur ungern europaweiten Regeln. Eine koordinierte Migrations- und Mobilitätspolitik optimiert jedoch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt. Über nationale Grenzen hinweg können qualifizierte Arbeitskräfte gefunden und im Rahmen einer solchen Politik Wettbewerbs- und Standortvorteile in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten voll ausgeschöpft werden.

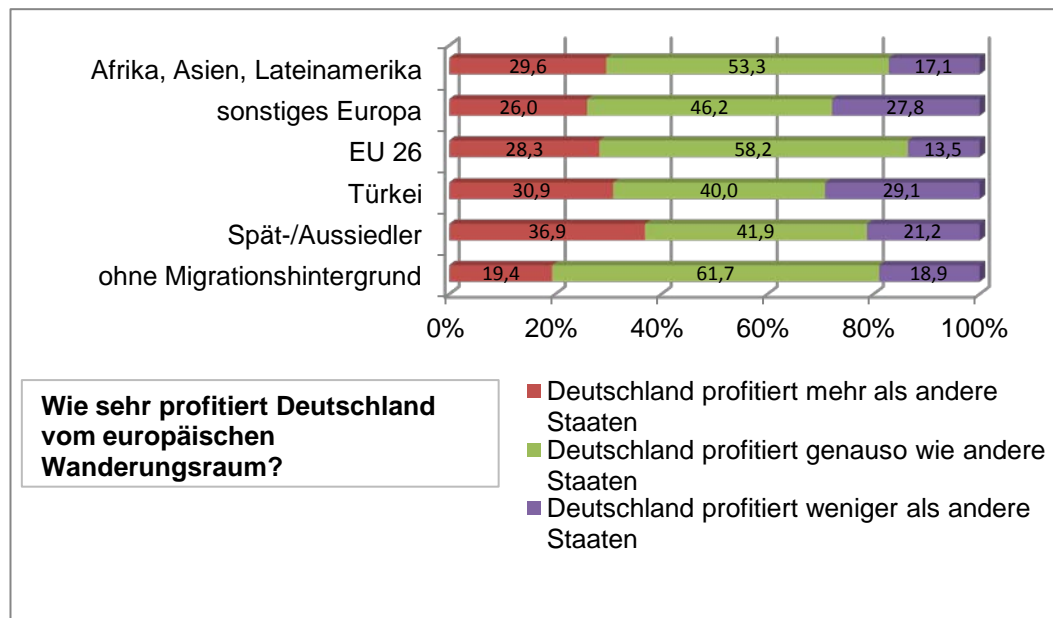
Deutschland konnte sich in den letzten Jahren „im Kampf um die besten Köpfe als ein wettbewerbsfähiger ‚Magnet‘ für gut qualifizierte Zuwanderer“ (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: 25) etablieren. Hilfreich hierbei war die Einführung der sogenannten ‚Blauen Karte der EU‘. Ähnlich wie die Green Card in den USA wird mit dieser Karte für hoch qualifizierte Fachkräfte Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung zugleich erteilt.

Die Bilanz der Blauen Karte in Deutschland wird nach einem Jahr zunächst eher kritisch eingeschätzt. Das Ziel von 10.000 Erteilungen dieser Karte an Neu-Einwanderer wurde mit 2.536 tatsächlich erteilten Karten verfehlt (SpiegelOnline 2013), und in den Jahren 2010 und 2011 konnten lediglich 219 und 370 Niederlassungen von hoch qualifizierten Fachkräften in Deutschland verzeichnet werden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 80). Dennoch scheint allgemein die Arbeitsmobilität innerhalb der EU in einigen Berufsgruppen besonders hoch zu sein. Eine solche Arbeitsmobilität kann Lücken auf dem Arbeitsmarkt auffüllen, die aufgrund von Fachkräftemangel und der demografischen Entwick-

lung allein durch deutsche Arbeitnehmer nicht ausgeglichen werden können. Dennoch werden ausländische Arbeitnehmer von den EU-Bürgern nicht ganz unkritisch beäugt. Hier spielt vor allem die Befürchtung des sogenannten Lohn-dumpings eine wichtige Rolle. So ging in Frankreich im Zuge der Osterweiterung der EU die Angst vor dem ‚polnischen Klempner‘ um. In Deutschland wurden die geringen Löhne für Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland diskutiert. Diese Befürchtungen haben sich jedoch nicht bestätigt (siehe hierzu Bundesagentur für Arbeit 2012, und das Kapitel 5 zum Binnenmarkt in dieser Studie). Somit stiftet die Wirtschaftsmigration einen positiven Wert.

Ein Großteil der deutschen Bevölkerung geht davon aus, dass Deutschland stärker von der Migration und Mobilität profitiert als andere EU-Staaten. Interessanterweise wird eine solche ‚Migrationsdividende‘, das heißt der Mehrwert der Migration, stärker von den Deutschen mit als von den Deutschen ohne Migrationshintergrund wahrgenommen (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: 26). Auf die Frage, wie sehr Deutschland vom europäischen Wanderungsraum profitiere, votierten in 2011 lediglich 19,4 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund für die Antwort, dass Deutschland im europäischen Vergleich stärker als andere Staaten profitiere. Die diesbezügliche Einschätzung der Deutschen mit Migrationshintergrund variierte entsprechend der Herkunftsländer, lag aber im Schnitt bei 30,34 Prozent (siehe Grafik 3.2).

**Grafik 3.2: Einschätzung des relativen Gewinns für Deutschland durch den europäischen Wanderungsraum von Deutschen nach Herkunftsgruppe**



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten.

Der Nutzen von europäischen Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration erschließt sich für die breitere Öffentlichkeit in der EU vergleichsweise leichter, weil hier die interne Sicherheit eine wichtige Rolle spielt (Federal Trust 2007: 13). Harmonisierung von Standards ist dann profitabel, wenn sie zur Steigerung der Effektivität der Bekämpfung irregulärer Migration beiträgt. Solche Maßnahmen zielen auf diejenigen ab, die außerhalb des Rechtsrahmens agieren

und somit eine sichere Migration untergraben (Kommission 2011: 18). Die europäische Rückführungsrichtlinie stellt ein Kernelement des gemeinsamen Ansatzes zur Bekämpfung irregulärer Migration dar. Sie regelt die Bedingungen, zu denen irreguläre Migranten in ihr Herkunftsland zurückgesendet werden können, und soll dabei die Möglichkeiten eines erneuten Eintritts minimieren. Allerdings war diese Rückführungsrichtlinie Gegenstand jahrelanger Verhandlungen, bevor sie im Jahr 2008 verabschiedet worden ist (Europäisches Parlament 2008). Grund hierfür ist, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in der Regel eigenständig entscheiden möchten, zu welchen Konditionen eine Rückführung möglich sein sollte (Brady 2008). Daher werden bilaterale Vereinbarungen mit verschiedenen Herkunftsländern abgeschlossen. Allerdings zeigt das Beispiel Großbritanniens, dass ein bilateralen Ansatz nicht immer einen Mehrwert darstellen muss. Aufgrund seiner kolonialen Geschichte hat Großbritannien irreguläre Migranten mit Herkunft aus ehemaligen Kolonialgebieten bei der Rückführung einen Pauschalbetrag für einen Neustart in ein besseres Leben angeboten. Dass nun aber ein solch monetärer Anreiz weitere irreguläre Migranten aus solchen Ländern anziehen könnte, wurde nicht ins Kalkül mit einbezogen (ebd.: 16). Letztendlich haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Koordinierung von Rückführungsbedingungen in Form von allgemeinen Mindeststandards geeinigt. Somit findet keine Gleichschaltung von Rückführungsverfahren statt. Dennoch wird ein bestimmtes harmonisiertes Grundniveau garantiert und die nötige Transparenz in den Verfahren gewährleistet.

Der Sicherheitsfokus der Bekämpfung irregulärer Migration geht jedoch über die Koordinierung nationaler Rückführungspolitik hinaus und verlangt dabei die Einbindung dieser Maßnahmen in ein umfassendes Paket von sich gegenseitig ergänzenden, zusätzlichen Politiken zur Sicherung der internen Sicherheit. Irreguläre Migration ist „im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität und einem Mangel an Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit sowie als Folgeerscheinung von Korruption und unzureichenden Regelungen zu betrachten“ (Europäische Kommission 2011: 18). Daher gehört zu den effektiven Maßnahmen der Verhinderung irregulärer Migration die Bekämpfung des Menschen- und Drogenhandels und anderer Formen grenzüberschreitender Kriminalität (siehe Unterkapitel 3.3.1).

#### **3.2.2 Effektives Grenzmanagement: Visapolitik, Smart Borders und Binnen-grenzkontrollen**

Der Wert des integrierten Managements der EU-Außengrenzen generiert sich aus der Annahme, dass die EU besser in der Lage sei, effektives Grenzmanagement durchzuführen als einzelne Staaten (Peter Hobbing 2011: 7). Dabei geht es nicht nur um die Unterstützung nationaler Grenzpatrouillen durch die europäische Grenzagentur FRONTEX, sondern auch um den Austausch von Informationen über Zu- und Abströme in den Schengen-Raum, der durch europaweite IT-Systeme gewährleistet wird.

Als traditionelle Politik des Grenzmanagements gilt die Visapolitik. Diese ist besonders für die EU relevant, denn der Besitzer eines sogenannten Schengen-

Visums kann sich im grenzenlosen Schengen-Raum frei bewegen. Aus diesem Grund ist die Vereinheitlichung der Visavorschriften in den einzelnen Schengen-Staaten notwendig. Die gemeinsame Visapolitik stellt somit einen eindeutigen ‚spill-over‘ der Schaffung des europäischen Binnenmarktes dar. So wurde die Visapolitik gemeinsam mit der Asyl- und Migrationspolitik bereits mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) vergemeinschaftet.

Ähnlich wie in der Asylpolitik ist das Ziel der gemeinsamen Visapolitik, ein ‚Visa-shopping‘ zu verhindern. Für eine solche effektive Steuerung der Einwanderungsströme wird einerseits Transparenz hinsichtlich der Visabedingungen einzelner Staaten und andererseits größtmögliche Information über die Ein- und Ausreise von Personen benötigt. Die EU stellt kontinuierlich aktualisierte Visalisten, die die Länder mit Visumpflicht und deren entsprechenden Bedingungen auflisten, zur Verfügung. Diese Maßnahme zur Schaffung von Transparenz wird durch IT-Systeme und Datenbanken ergänzt. Das Schengen Informationssystem (SIS II) speichert Einreisedaten sowie Informationen über Personen, denen die Einreise verwehrt wurde. Darüber hinaus hat es eine Sicherheitsfunktion, denn das SIS II speichert auch Informationen zu Grenzübertritten von Kriminellen. Das Ziel des Visa-Informationssystems (VIS) ist weniger sicherheitsorientiert. Es speichert die Visadaten inklusive geplanten Ausreisedaten von Einreisenden, womit dem Visa-shopping vorgebeugt werden soll. Allerdings kann durch das VIS das Problem der sogenannten ‚overstayers‘ nicht gelöst werden. Aus regulären Migranten mit einem Visum können irreguläre Migranten werden, sobald diese nicht mit dem Ablauf des Visums den Schengen-Raum wieder verlassen. Somit sind auch beim Grenzmanagement die Grundprinzipien von Freiheit und Sicherheit eng miteinander verbunden. Eine entsprechende Kontrolle ist auch im Rahmen einer EU-weiten Koordinierung recht schwierig.

Vor diesem Hintergrund wird seit einer Initiative der Kommission vom Dezember 2012 intensiv über die Kosten und Nutzen der Einführung eines ‚Smart Borders‘-Pakets diskutiert. Dieses Paket umfasst ein System zur Datenspeicherung von Einreise in den und Ausreise aus dem Schengen-Raum (Entry/Exit System EES), ein Registrierprogramm für Reisende (Registered Traveller Programme RTP), welches in Anlehnung an die Einreisemodalitäten der USA ein schnelles Einreisen ermöglichen soll, und ein europäisches Grenzkontrollsystem (EUROSUR). Obwohl diese Systeme die Transparenz erhöhen sollen, stößt die ‚Smart Borders‘-Initiative auf Kritik, die sehr hohe Kosten hinsichtlich des Trade-offs zwischen Freiheit und Sicherheit anklagt (Bigo et. al. 2012; Hayes/Vermeulen 2012). Das Grundargument ist die Feststellung, dass es sich bei den ‚Smart Borders‘ nicht mehr ausschließlich um Grenzen, sondern um die umfassende Aufzeichnung und Verfolgung von Bewegungen in die EU, innerhalb der EU und aus der EU wieder heraus handelt. Dem Risiko massiver Einschränkungen der (Nicht-EU-) Bürger sowohl in ihren Freiheitsrechten als auch hinsichtlich des Datenschutzes steht der Nutzen kontrollierter Grenzen gegenüber.

Neben der technisch motivierten Frage, ob ein neues IT-System wie das EES im Vergleich zu einer optimierten Nutzung der bereits existierenden und mühsam etablierten Systeme SIS II, VIS und Eurodac tatsächlich einen Mehrwert



schaffen kann, stellt sich eine freiheitsbegründete Frage. Das EES erweitert die Reichweite von Eurodac, weil es unabhängig von der Visumspflicht des jeweiligen Reisenden Fingerabdrücke aller Drittstaatsangehörige sammelt und speichert. Darüber hinaus haben Sicherheitsagenturen Zugriff auf das EES. Obwohl eine solche umfassende Datenspeicherung durch den Zweck der Identifizierung der ‚overstayers‘ begründet wird, wäre ein solches Vorgehen wohl eher nur im Fall einer akuten Bedrohung der öffentlichen Sicherheit als legitimiert anzusehen (Hayes/Vermeulen 2012: 9).

Darüber hinaus erfordert das EES aufwendigere Verfahren bei der Einreise in die EU, sodass die einreisenden Nicht-EU-Bürger mit längeren Wartezeiten zu rechnen haben. Dies soll durch das Registrierprogramm für Reisende kompensiert werden. Dieses Programm zielt auf Vielreisende ab, die sich registrieren lassen können, damit ihre Ein- und Ausreisedaten in den verschiedenen Datenbanken wie dem VIS und Eurodac elektronisch geprüft und die Ein- und Ausreise dadurch beschleunigt werden kann. Es ist wohl zu erwarten, dass das RTP von Geschäftsleuten aus Nicht-EU-Staaten genutzt werden wird. Nach einer Schätzung der Kommission würden daher bei 100 Millionen Drittstaatsangehörigen, die jährlich in den Schengenraum einreisen, lediglich vier bis fünf Millionen Reisende das RTP nutzen (Hayes/Vermeulen 2012: 10).

Sowohl das EES als auch das RTP sollen das Sicherheitsrisiko minimieren, welches durch den Missbrauch von Einreisebestimmungen wie zum Beispiel durch die sogenannten ‚overstayers‘ entsteht. Hierzu leisten auch die geplanten verstärkten Grenzkontrollen im Rahmen von EUROSUR einen wichtigen Beitrag. Dieses europäische Grenzkontrollsystem ist ein ambitioniertes Überwachungssystem zum effektiveren Grenzmanagement inklusive einer Früherkennung von Flüchtlingen auf hoher See. Vorfälle wie in Lampedusa 2011, bei dem tausende von Menschen auf der Flucht vor den Unruhen in Nordafrika auf hoher See ertrunken waren, sollen sich keinesfalls wiederholen. Allerdings sind die Pläne von EUROSUR für die Maßnahmen nach der Rettung der Flüchtlinge noch sehr unkonkret. Daher wird die Vermutung geäußert, dass die Früherkennung von Flüchtlingen eher für deren Abschiebung als für deren Aufnahme in die EU hilfreich sein wird (Hayes/Vermeulen 2012).

Dieses gerade erst initiierte Programm der ‚Smart Borders‘ leistet einen elektronischen Beitrag zur ‚Festung Europas‘. Irreguläre Zuwanderung nach Europa wird immer schwerer und garantiert damit Sicherheit und Freiheit im grenzenlosen EU-Binnenraum. Ein Preis, der hierfür zu zahlen ist, ist jedoch die verstärkte und fast umfassende Datenerhebung von Reisenden in und aus der EU. Allgemeine datenschutzrechtliche Bedenken werden aktuell durch die aufgedeckten Aktivitäten der amerikanischen National Security Agency (NSA) und europäischen nationalen Nachrichtendiensten noch verstärkt. Die Frage stellt sich, zu welchen Zwecken die erhobenen Reisedaten im Zweifel weiterverwendet werden könnten.

Neben diesen immateriellen Kosten der ‚Smart Borders‘, die keinesfalls zu unterschätzen sind, sind die materiellen Kosten ebenfalls erheblich. Die Kosten für die Errichtung des EES, des RTP und EUROSUR werden mit etwas über 2

Milliarden Euro veranschlagt (Hayes/Vermeulen 2012: 7), denn gänzlich neue Kontrollsysteme müssen sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch bei FRONTEX eingerichtet werden. Dabei ist diese Summe lediglich als ein Richtwert zu betrachten, wenn man bedenkt, dass die Einrichtung von SIS II wesentlich länger gedauert und fünfmal so viel gekostet hat als ursprünglich geplant war (ebd.: 10).

Die verstärkten Kontrollen der Außengrenzen stellen jedoch nicht die einzige Neuerung zum besseren Schutz der internen Sicherheit des Schengen-Raums dar. Der kurzfristige Anstieg von Flüchtlingen in 2011 an Italiens und Frankreichs Küste hat darüber hinaus eine Diskussion um mehr Flexibilität hinsichtlich möglicher Binnengrenzkontrollen ausgelöst. Italien und Frankreich hatten zur Bewältigung des Flüchtlingsansturms Schengen-Visa ausgestellt, die es den Flüchtlingen ermöglichten, sich frei im Schengen-Raum zu bewegen. Diese Art der Umverteilung der Zuwanderung stieß bei den anderen EU-Mitgliedstaaten auf wenig Begeisterung. Bisher war es EU-Mitgliedstaaten lediglich erlaubt, im Falle eines erhöhten Einreiseaufkommens in einem kurzen Zeitraum wie bei sportlichen Großveranstaltungen zum Beispiel bei einer Fußball Welt- oder Europameisterschaft oder Olympischen Spielen oder aber im Falle eines terroristischen Angriffs für maximal 30 Tage wieder Grenzkontrollen einzuführen (Art. 23 Schengen Grenzkodex). Nach langwierigen Verhandlungen wurde aber im Mai 2013 das Schengen-Abkommen dahingehend geändert, dass nun auch im Falle andauernder und gravierender Probleme an den Außengrenzen, die eine schwerwiegende Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen, Grenzkontrollen von einzelnen Mitgliedstaaten für einen begrenzten Zeitraum wieder eingeführt werden können (Rat 2013). Damit soll die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raums gewahrt bleiben. Dabei wird die Bewegungsfreiheit aufgrund der Handlungsunfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten eingeschränkt. Obwohl herausgestellt wird, dass diese Neuregelung lediglich als letztes Mittel einzusetzen sei, ist doch eine Unterwanderung der Freiheit der EU-Bürger zu befürchten. Das Verhältnis zwischen den Außengrenzen und Binnengrenzen im Schengen-Raum und somit auch das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit könnte langfristig zu Lasten der Freiheit verschoben werden. Die Überlegung, ob die EU-Staaten nicht ein System schaffen sollten, dass zum Beispiel über Verteilungsquoten den übermäßigen Andrang in einen EU-Mitgliedstaat auf viele weitere zu verteilen versucht, um den grenzenlosen Binnenraum zu erhalten, könnte einen Lösungsweg aufzeigen.

#### 3.2.3 Kosten und Nutzen nationaler Alleingänge

Etwas anders stellen sich die Kosten und Nutzen der Gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik sowie des gemeinsamen Grenzmanagements am Beispiel des Opt-in- und Opt-out-Verhaltens von Großbritannien und Irland dar. Großbritannien und Irland sind kein Teil des grenzenlosen Schengen-Raums und sollten daher im Grunde auch kein Interesse an den Maßnahmen zum gemeinsamen Grenzmanagement haben. Diese beiden EU-Mitgliedstaaten haben dennoch wiederholt Interesse an verschiedenen Politikmaßnahmen in diesem Bereich geäußert.

Im Bereich des gemeinsamen Grenzmanagement partizipieren sie partiell in sehr ausgesuchten Maßnahmen, von denen sie sich einen expliziten Mehrwert versprechen – so zum Beispiel am gemeinsamen Visaformat. Trotz großem Interesse, am Informationsaustausch des VIS beteiligt zu werden – denn ein solcher Austausch bietet schließlich Vorteile gegenüber einzelstaatliche Erhebungen im Sinne einer größeren Informationsbreite bei geringeren Kosten –, wurde ihnen der Zugang zum VIS und zur Grenzagentur FRONTEX hingegen verwehrt. Beide Maßnahmen sind Teil des Schengen-Besitzstands, den weder Großbritannien noch Irland aufgrund ihrer Sonderregelungen anwenden können.

In der Asyl- und Migrationspolitik nehmen beide Länder fast umfassend teil. Es lässt sich feststellen, dass in Politiken, die die Sicherheit erhöhen, nämlich die Asylpolitik und die Kontrolle irregulärer Migration, Großbritannien und Irland zu fast 100 Prozent teilnehmen. Die eher freiheitsorientierten Maßnahmen zur regulären Migration stoßen bei diesen beiden Mitgliedstaaten dahingegen auf vergleichsweise weniger Interesse (ca. 65 Prozent) (siehe Tekin 2012: 278). Nationale Alleingänge scheinen demnach im Bereich der Freiheit vorteilhafter als im Bereich der Sicherheit zu sein, was den Wert des Europas gegenüber dem ‚Non-Europes‘ in diesem Bereich deutlich unterstreicht.

### 3.3 Innere Sicherheit im EU Binnenraum

Die Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU resultieren zum einen aus den fehlenden Grenzkontrollen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und zum anderen aus der immer enger zusammenwachsenden Welt auch auf virtueller Ebene. Die somit erleichterte und beschleunigte Kommunikation und Mobilität ermöglicht eine größere Verbreitung und bessere Organisation von Kriminalität und Terrorismus. Die EU hat in ihrer Strategie für die innere Sicherheit (Europäischer Rat 2010b) die folgenden fünf Bedrohungen identifiziert (ebd.: 13-14):

- Terrorismus in jeglicher Form,
- die schwere und organisierte Kriminalität,
- Cyberkriminalität,
- grenzüberschreitende Kriminalität und
- natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen<sup>5</sup>.

Diese Herausforderungen erfordern eine Kooperation mit grenzübergreifendem Charakter. Der Wert einer solchen Kooperationsform auf europäischer Ebene scheint zunächst selbsterklärend zu sein: „ein Europa ohne Binnengrenzen erfordert auch eine Verbrechensbekämpfung ohne Grenzen“ (Auswärtiges Amt 2006: 58). Ein EU-Mitgliedstaat kann die Effizienz und Effektivität der Bekämpfung von Bedrohungen, die nicht zwingendermaßen auf seinem Hoheitsgebiet ihren Ursprung haben, steigern, wenn er sich mit den anderen EU-Ländern zusammenschließt. Die EU verfolgt in diesem Sinne einen proaktiven Ansatz, der verstärkt auf die Prävention und Antizipation von Kriminalität und Terrorismus

---

<sup>5</sup> Auf die Maßnahmen zum Katastrophenschutz soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

abzielt (Europäischer Rat 2010b; Rat 2005b). Hierbei sind die Wahrung der Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit, die Solidarität und der Rechtsgrundsatz der gegenseitigen Anerkennung zentrale Prinzipien (Europäische Kommission 2013a: 2). Kernmaßnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der EU sind die polizeiliche Zusammenarbeit, der Europäische Haftbefehl und die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung. Aber auch die Bekämpfung der Cyberkriminalität erfordert immer detailliertere Strategien und Maßnahmen.

In die Analyse des Mehrwerts der gemeinsamen Gewährleistung der inneren Sicherheit müssen über die Sicherheitsfrage hinaus Aspekte der Freiheit der EU-Bürger und ihre Rechte sowie die tatsächlichen Kosten solcher Kooperationen mit einbezogen werden.

#### **3.3.1 Kampf gegen grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität**

Die grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität stellt eine vielschichtige Herausforderung in Europa dar. Der Raum der Sicherheit wird vom Handel mit Waffen, Drogen und Menschen, von Wirtschafts- und Finanzkriminalität genauso wie von Korruption und Geldwäsche bedroht (Rat 1998). Aufgrund der fehlenden Grenzkontrollen im Schengen-Raum können die EU-Mitgliedstaaten diese Bedrohungen nur schwer alleine bekämpfen. Ein Mehrwert, den ein gemeinsamer integrierter Ansatz auf europäischer Ebene darstellt, ist der effektive Schutz von Wirtschaft und Gesellschaft in Europa vor dem organisierten Verbrechen.

Die EU hat zu diesem Zweck eine Strategie entwickelt, deren Hauptziele die Prävention organisierter Kriminalität und die Strafverfolgung sind (Europäischer Rat 2000). Bei der Prävention geht es hauptsächlich um die Optimierung des grenzübergreifenden Informationsaustauschs. Über die Jahre haben die EU-Mitgliedstaaten solche gemeinsamen Präventionsmaßnahmen immer weiter formalisiert. Seit 2010 wird die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen sogenannter Politikzyklen strukturiert (Rat 2010). Ein Politikzyklus wird durch einen Mehrjährigen Strategieplan konstituiert, der klare Zielvorgaben für den Zeitraum von vier Jahren vorgibt. Jährliche Operationspläne konkretisieren die Aktivitäten eines Politikzyklus. Eine kontinuierliche Bewertung der Bedrohungslage durch schwere und organisierte Kriminalität (Serious and Organised Crime Threat Assessment "EU-SOCTA") identifiziert die Prioritäten eines Politikzykluses. Für die EU-SOCTA ist maßgeblich das Europäische Polizeiamt Europol in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zuständig. Das Prinzip des Politikzyklus befindet sich noch in der Testphase – der erste dreijährige Politikzyklus von 2011 bis 2013 ist noch nicht abgeschlossen – daher ist es schwierig, eine abschließende Beurteilung vorzunehmen. Eine solche Strategie kann jedoch – vorausgesetzt sie wird von allen Mitgliedstaaten mitgetragen und umgesetzt –, erheblich zur Früherkennung von Bedrohungen durch organisierte Kriminalität beitragen und somit einen Mehrwert für einzelne Mitgliedstaaten und die innere Sicherheit in Europa darstellen.

Maßnahmen der grenzübergreifenden Strafverfolgung werden im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf EU-Ebene

koordiniert. Die polizeiliche Zusammenarbeit ist eine notwendige Ergänzung zum grenzenlosen Binnenraum der EU und "soll dazu beitragen, die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen, in dem die Grundrechte geachtet werden" (Europäisches Parlament 2013: 1). Die polizeiliche Zusammenarbeit nahm ihren Ursprung im Rahmen der 'Trevi-Gruppe' (1975) außerhalb der EU-Verträge und war auch im EU-Rechtsrahmen bis zum Vertrag von Lissabon Gegenstand intergouvernementaler Kooperation. Eine polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der EU kann zwei Vorteile bringen: Zum einen können Sicherheitsdefizite in den EU-Grenzregionen ausgeglichen werden. Zum anderen kann verhindert werden, dass sich Straftäter einer Festnahme durch die Flucht über eine Landesgrenze hinweg entziehen.

Aktuell gibt es in der EU 38 Zentren für Zusammenarbeit von Polizei und Zoll (Police and Customs Cooperation Centres, PCCCs). Es handelt sich dabei um polizeiliche und zollbehördliche Zusammenschlüsse zweier oder dreier EU-Mitgliedstaaten zum Zweck der gegenseitigen Unterstützung. Sie sollen der Optimierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen. Dabei sollen gleichzeitig strukturelle Unterschiede in der polizeilichen und zollbehördlichen Arbeit nationaler Behörden überbrückt und im optimalen Fall ausgeglichen werden. Solche PCCCs decken jedoch noch nicht alle EU-Außengrenzbereiche ab. So könnte ihr Mehrwert noch gesteigert werden, wenn ein PCCC zum Beispiel zwischen Griechenland und Bulgarien entlang der gemeinsamen Grenzen zur Türkei und Mazedonien oder zwischen den drei Baltischen Staaten entlang der Grenze zu Russland und Weißrussland etabliert werden würde (Center for the Study of Democracy 2011: 27).

Maßnahmen zur Strafverfolgung über Grenzen hinweg sind über die Jahre stetig verbessert und diversifiziert worden. Auf eine Initiative Deutschlands hin haben im Jahr 2005 fünf EU-Mitgliedstaaten eine intensivere polizeiliche Zusammenarbeit beschlossen. Der Prümer Vertrag sah einen Datenaustausch bei DNA-Analysen und Fingerabdrücken vor. Darüber hinaus sollten auch gemeinsame Polizeieinsätze ermöglicht werden. Zunächst waren nicht alle EU-Mitgliedstaaten aufgrund ihres Souveränitätsvorbehalts gewillt oder wegen administrativer und struktureller Unterschiede fähig, den Prümer Vertrag zu unterzeichnen. Der Mehrwert einer solchen Kooperation für die Terrorismusbekämpfung und für die verbesserte Strafverfolgung motivierte die Staaten jedoch, sich schnell diesem Vertrag anzuschließen. Der Inhalt der Prümer Kooperation wurde dann auch binnen drei Jahren in den EU-Rechtsrahmen überführt. Heute ist die grenzübergreifende Strafverfolgung im Falle der sogenannten 'Nacheile' (hot-pursuit) in Art. 40 des Schengener Implementierungsabkommens (SIA) geregelt. Dieser Artikel ermöglicht es Beamten eines Mitgliedstaates, "die Observation im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates fortzusetzen, wenn dieser der grenzüberschreitenden Observation auf der Grundlage eines zuvor gestellten begründeten Rechtshilfeersuchens zugestimmt hat" (Art. 40 SIA). Allerdings werden hier die Kosten des 'Non-Europe' darin deutlich, dass diese Kooperationsform es den nationalen Polizeibehörden im Zuge der Nacheile auf fremdem Territorium nicht erlaubt, auch eine Verhaftung durchzuführen.

Seit 2002 können zwei oder mehrere EU-Mitgliedstaaten für einen definierten Zeitraum sogenannte 'Joint Investigation Teams' (JITs) bilden, wenn individuelle Ermittlungen in diesen Staaten einer Koordinierung bedürfen oder ein Staat Ermittlungen durchführt, die einen starken Bezug zu Gegebenheiten in einem anderen Staat aufweisen.

Ein Kernelement der grenzübergreifenden strafrechtlichen Verfolgung ist der Europäische Haftbefehl. Der entsprechende Rahmenbeschluss des Rates ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Auch vorher war es EU-Mitgliedstaaten möglich, um die Auslieferung von gesuchten Straftätern zu bitten. Dies war Gegenstand von bilateralen Auslieferungsabkommen. Allerdings handelte es sich dabei um ein politisches Verfahren, welches sehr langwierig sein konnte.

Der Europäische Haftbefehl eliminiert die politische Dimension einer Auslieferung, in dem er basierend auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nationalstaatlicher Rechtsprechung ein System der Übergabe von Personen zwischen Justizbehörden etabliert. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten gerichtliche Urteile und Entscheidungen als solche ohne eine eigene Zweitprüfung zunächst anzuerkennen und anschließend zu vollstrecken haben. Sie erkennen damit die Tatsachengrundlagen, die rechtlichen Voraussetzungen und die Rechtsfolgen der gerichtlichen Urteile und Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten an (Vogel 2011: Rn. 26). Die beiderseitige Strafbarkeit ist im Grundsatz nicht mehr notwendig. Somit kann eine juristische Entscheidung, die in einem EU-Mitgliedstaat ergangen ist, zu einer Festnahme der gesuchten Person in einem anderen EU-Mitgliedstaat und deren Übergabe führen. Der Vorteil des Europäischen Haftbefehls liegt in der Beschleunigung der Verfahren zur Übergabe von gesuchten Personen.

Allerdings konnten sich die EU-Mitgliedstaaten keinesfalls schnell und einfach auf die Modalitäten des Europäischen Haftbefehls einigen. Dies liegt in den unterschiedlichen Rechtssystemen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten begründet. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfordert die Auslieferung von Personen unabhängig von der juristischen Bewertung des Straftatbestands im eigenen Land. Es wird also das gegenseitige Vertrauen in die jeweilige Straf- und Strafprozessrechtsordnung sowie in die Strafverfolgungspraxis der EU-Mitgliedstaaten verlangt. Dieses Vertrauen kann insbesondere durch gemeinsame Mindeststandards hergestellt werden. Besonders Italien bewertete die Kosten eines Europäischen Haftbefehls höher als dessen Mehrwert, da Korruptions- und Betrugsdelikte in Italien anders geahndet würden als in den anderen EU-Mitgliedstaaten (Reuters 2001a). Diese Haltung der italienischen Regierung wurde in Europa jedoch als Befürchtung des damaligen Ministerpräsidenten Berlusconi, aufgrund von Unregelmäßigkeiten in seinem Medienimperium selbst ausgeliefert zu werden, aufgenommen (Reuters 2001b). Letztendlich lenkte die italienische Regierung ein. Der Europäische Haftbefehl wurde aber auch in Deutschland eingehend geprüft und es musste nachgearbeitet werden. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2005 sah Probleme wegen des Eingriffs in die Grundrechte der Auslieferungsfreiheit und der Rechtsweggarantie.



Die Bilanz der Anwendung des Europäischen Haftbefehls ist durchaus beeindruckend (siehe auch Tabelle 3.2). Im Zeitraum 2005 bis 2010, für den statistische Daten vorliegen, wurden ca. 68.500 Europäische Haftbefehle ausgestellt und davon ca. 21.000 vollstreckt.

**Tabelle 3.2: Anwendung des Europäischen Haftbefehls 2005 – 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ausgestellte Haftbefehle</b>	6 900	6 750	11 000	14 200	15 800	13 900
<b>Ermittelte und/oder festgenommene Personen</b>	1 770	2 040	4 200	4 500	6 150	6 460
<b>Übergaben</b>	1 530	1 890	3 400	3 630	5 580	5 370

Quelle: Europäisches Justizportal, [https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_arrest\\_warrant-90-de.do](https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-de.do).

Die Vollstreckungsrate von 30 Prozent im betrachteten Zeitraum ruft jedoch Kritik hervor, weil eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit für notwendig befunden worden ist (Europäische Kommission 2011b: 8). Eine große Anzahl der ausgestellten Haftbefehle betreffe häufig sehr geringfügige Vergehen, sodass die für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls erforderliche Zusammenarbeit und die damit verbundenen Maßnahmen nicht gerechtfertigt seien (ebd.: 8). Somit soll bereits das Verfahren des Europäischen Haftbefehls Gegenstand einer Kosten-Nutzen-Analyse und einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit sein, damit die Freiheitsrechte der Bürger nicht eingeschränkt werden.

Am Beispiel des Europäischen Haftbefehls und der langsamen Vergemeinschaftung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen lassen sich die Kosten der gemeinsamen Gewährleistung der inneren Sicherheit in Europa für die Mitgliedstaaten verdeutlichen. In der Regel besitzt der souveräne Nationalstaat das Gewaltmonopol auf seinem Hoheitsgebiet. Darüber hinaus können Unterschiede sowohl hinsichtlich der Kompetenzen nationaler Behörden als auch der nationalen Rechtssysteme eine Beteiligung an Kooperationsformen auf europäischer Ebene erschweren oder sogar unmöglich machen. Aus diesem Grunde sind Staaten nur zögerlich bereit, Souveränitätsrechte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen an die europäische Ebene abzugeben, Informationen zu teilen und polizeiliche Aktionen von Behörden anderer Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen. Dieser ausgeprägte Souveränitätsreflex wird jedoch durch die Notwendigkeit, eine sehr mobile und gut vernetzte grenzübergreifende Kriminalität in Europa bekämpfen zu können, abgeschwächt. Der Nutzen der europaweiten Kooperation gestaltet sich daher größer als die Kosten der Aufgabe von Souveränitätsrechten. So partizipieren sogar Großbritannien und Irland, deren Rechtssysteme im Gegensatz zu den Rechtssystemen der anderen EU-Mitgliedstaaten auf dem Prinzip des Gewohnheitsrechts basieren, am Europäischen Haftbefehl.

#### 3.3.2 Kampf gegen Terrorismus und Cyberkriminalität

Die Bedrohungen durch Terrorismus und Cyberkriminalität können nicht durch die Justiz- und Innenpolitik allein bewältigt werden. Daher muss die externe Dimension des inneren Raums der Sicherheit im Sinne von Kooperationsformen

über den EU-Rahmen hinaus, aber auch von Mitteln der Außenpolitik in die Analyse mit einbezogen werden (siehe Bendiek 2006).

Besonders nach den Terroranschlägen von 9/11 sowie in Madrid (2004) und London (2005) wurde eine intensivere Kooperation zur Terrorismusbekämpfung nicht nur als vorteilhaft, sondern als notwendig für die Gewährleistung der inneren Sicherheit erachtet. Die EU-Mitgliedstaaten erarbeiteten daher die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung (Rat 2005b). Als terroristische Akte werden Straftaten definiert, „die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können [...], wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“ (Rat 2002: Art. 1). Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung wird von der Idee geleitet, den „Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror“ entgegenzusetzen (Bendiek 2006: 7). Hieraus wird der Mehrwert gegenüber einzelstaatlichen Alleingängen bereits deutlich: die weltweite Vernetzung von Terrorgruppen erfordert einen Zusammenschluss der Staaten, um Terrorakte effektiv verhindern zu können. Dabei ist das allgemeine Ziel, den „Terrorismus weltweit [zu] bekämpfen und dabei die Menschenrechte [zu] achten, Europa sicherer [zu] machen und es seinen Bürgern [zu] ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [zu] leben“ (Rat 2005b: 3). Die EU-Mitgliedstaaten bleiben dabei an erster Stelle für die Terrorismusbekämpfung zuständig. Auf EU-Ebene werden jedoch Grundprinzipien und vier gemeinsame Aktivitätsfelder definiert, in denen die EU einen zusätzlichen Nutzen stiften kann (siehe auch Grafik 3.3).

**Grafik 3.3: Zusätzlicher Nutzen durch EU in der Terrorismusbekämpfung**



Quelle: EU Strategie zur Terrorismusbekämpfung, 30.11.2005, S.4.

Allgemein ist jeder EU-Mitgliedstaat für die Förderung der Demokratie, den Dialog und die verantwortungsvolle Staatsführung verantwortlich, um Radikalisierungstendenzen in der eigenen Bevölkerung vorzubeugen. Die Prävention von Radikalisierung und das Anwerben von Terroristen stellt das erste Hauptaktionsfeld der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung dar. Hierbei geht es darum, Methoden und Propagandamittel terroristischer Organisationen zu erkennen und diesen entgegenzuwirken. Der zusätzliche Nutzen, den die EU-Ebene in diesem Aktionsfeld stiften kann, ist die Koordinierung nationaler Politikansätze, die Ermittlung bewährter Praktiken und der Austausch von Informationen.

Die zweite Säule der EU-Strategie gegen Terrorismusbekämpfung ist der Schutz vor Anschlägen und deren Auswirkungen. Die Maßnahmen zur Umsetzung dieses Ziels wurden bereits 2004 im mehrjährigen Programm für den RFSR von Den Haag festgeschrieben (Europäischer Rat 2004). Der Mehrwert der Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten liegt hier in der verstärkten Kontrolle der EU-Außengrenzen im Rahmen der europäischen Grenzbehörde FRONTEX und der Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden im Rahmen von Europol und Eurojust – aber vor allem in einem intensiven Informationsaustausch über Visaerteilungen (VIS), Grenzeintritte (SIS II) und Fingerabdrücke (Eurodac).

Bei der effektiven Verfolgung von Terroristen, der dritten Säule der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, stellt sich das bereits an mehreren Stellen erläuterte Problem der fehlenden Grenzkontrollen im EU-Binnenraum. Ohne eine EU-weite Koordinierung könnten sich also Terroristen der Strafverfolgung durch eine Flucht in einen anderen Mitgliedstaat entziehen. Die Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist hier als eine 'spill-over'-Notwendigkeit aus dem Binnenmarkt zu interpretieren. Dennoch kann die EU durch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – also Europol und dem Europäischen Haftbefehl – den zusätzlichen Nutzen der beschleunigten Verfahren und einer europaweiten Strafverfolgung bieten. Der Europäische Haftbefehl (siehe oben) stellt auch hier einen Eckpfeiler der Terrorismusbekämpfung dar.

Das vierte Aktivitätsfeld der europäischen Terrorismusbekämpfung ist die Reaktion. EU-Mitgliedstaaten sollen sich auf mögliche Anschläge auf ihrem Hoheitsgebiet vorbereiten und Maßnahmen für deren Bewältigung entwickeln. Darüber hinaus soll die EU im Geiste der Solidarität alle ihre zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, mobilisieren, „um terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden, die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen und im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen“ (Art. 222 AEUV). Diese sogenannte Solidaritätsklausel ergänzt die Maßnahmen der Justiz- und Innenpolitik um die Maßnahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Ein neueres Feld der internationalen und europäischen Kooperation stellt die Bekämpfung der Cyberkriminalität dar. Im Zuge des technologischen und wirtschaftlichen Fortschritts sind Computer und Netzwerke fester Bestandteil des Geschäfts- und Privatlebens geworden. 350 Millionen EU-Bürger gehen regel-

mäßig online. In Deutschland surfen 40 Millionen mindestens einmal täglich im Internet (Eurobarometer 2012: 8). Diese Entwicklung hält einige Vorteile bereit. So spielen soziale Netzwerke im Internet eine wichtige Rolle – auch im Hinblick auf berufliche Karrieren. Vorteile zeigen sich aber auch in Ländern außerhalb der EU wie bei der Organisation von Protesten gegen Missstände in einigen Ländern wie zum Beispiel während der grünen Revolution nach den Präsidentschaftswahlen im Iran 2009, der Arabellion 2011 und zuletzt den Protesten in der Türkei 2013. Die Informations- und Kommunikationstechnologie stellt auch ein wichtiges Element für das wirtschaftliche Wachstum dar. Die Vollendung des einheitlichen digitalen Marktes könnte in diesem Sinne das jährliche Bruttoinlandsprodukt um ca. 500 Milliarden Euro erhöhen (Europäische Kommission 2013b: 2). Es gibt jedoch auch eine Kehrseite der stärkeren virtuellen Vernetzung der Welt. Es wird geschätzt, dass täglich 150.000 Viren im Umlauf sind, die mindestens genauso viele Computer zerstören (Ashton 2013). Cyberangriffe sind tägliche Realität geworden und diese Cyberkriminalität kostet jährlich hunderte von Milliarden Euro (ebd.). Neben diesen tatsächlichen Kosten durch die Cyberkriminalität dominiert das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit auch den Cyberraum. Dieser soll frei und für alle zugänglich sein. Folglich ist der Schutz der Grundrechte des Einzelnen in der virtuellen Welt genauso wichtig wie in der realen Welt. Die EU hat eine Cybersicherheitsstrategie, „Ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum“, entwickelt, um die Freiheit des Einzelnen zu sichern und gleichzeitig die Sicherheit in der virtuellen Welt zu verstärken (Europäische Kommission 2013b).

Neben dem Risiko, persönlich Opfer eines Angriffs zu werden, existiert die Gefahr, dass die individuellen Daten durch einen Angriff bei einem Unternehmen gefährdet sind. Im August 2010 waren verschiedene Zahlungsanbieter, unter anderem Paypal und Mastercard, von Hackern angegriffen und die Daten von hunderttausenden von Kunden weltweit öffentlich zugänglich gemacht worden. Anfang 2013 waren verschiedene soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter aber auch Microsoft Opfer solcher Attacken (SpiegelOnline 2013).

Darüber hinaus sind Cyberkriege ein wichtiger Gegenstand staatlicher Überlegungen zur Cybersicherheit. Hierbei handelt es sich um gezielte Angriffe auf die staatliche Infrastruktur. Hierunter fallen die Angriffe auf das iranische Atomprogramm 2010 und die Angriffe auf Finanz- und Telekommunikationsanbieter in Südkorea im Frühjahr 2013. Dabei bereitet insbesondere die rechtliche Einschätzung Probleme. Die Fragen, ob es sich in diesen Fällen um kriegsrechtliche oder Sabotage-Aktivitäten handelt und ob kriegsrechtliche Aktivitäten virtueller Art mit militärischen Mitteln zu begegnen sind, sind noch nicht abschließend geklärt und werden auch in Zukunft von höchster Relevanz sein (Darnstädt et. al. 2013).

Die EU-Mitgliedstaaten arbeiten in diesen Feldern kollektiv zusammen und binden auch Nicht-EU-Staaten wie die Schweiz, Norwegen, Island und die USA in diese Kooperationen mit ein. Zur präventiven Vorbeugung vor Angriffen aus dem Netz werden Online-Sicherheitssimulationen genutzt (Parry 2010). Aber auch die aktuell viel diskutierte, flächendeckende Überwachung durch die US-amerikanische NSA ist nach dem Argument des Schutzes vor Cyberangriffen in

Teilen zu rechtfertigen. Die EU-Kommission diskutiert zudem die Einführung einer Meldepflicht von Cyber-Attacken für Internetdienste (z.B. Suchmaschinen oder soziale Netzwerke), um sich statistisch einen besseren Überblick zu verschaffen und somit international wirksame Gegenmaßnahmen zu erleichtern (ZDF 2013).

Operativ geht die EU seit Januar 2013 mit einem Europäischen Cyberkriminalitätszentrum (EC3) gegen die wachsende Kriminalität im Internet vor. Das Zentrum ist Teil des bereits bestehenden Europäischen Polizeiamts Europol. Hauptaufgabenfelder des EC3 sind Onlinebetrug, Kinderpornografie und Angriffe, die sich auf kritische Infrastrukturen oder Informationssysteme richten. Neben der Bereitstellung von Informationen für die betreffenden Stellen in den Mitgliedstaaten, sollen gemeinsame Untersuchungen verschiedener Mitgliedstaaten sowie das Training und die Forschung unterstützt werden (Europol 2013).

In Anbetracht des hier Dargelegten lässt sich der Mehrwert einer europäischen Kooperation zur Bekämpfung von Cyberkriminalität schnell erkennen. Die virtuelle Welt wird für das alltägliche, politische, aber auch wirtschaftliche Leben immer wichtiger und ist gleichzeitig aufgrund ihrer Grenzenlosigkeit extrem anfällig für Angriffe und Missbräuche. Daher ist es wichtig, dass die EU-weite Kooperation auch um die engere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene ausgeweitet wird. Die Kosten der gemeinsamen Bekämpfung von Cyberkriminalität sind nicht nur monetärer Natur, sondern auch hier stehen die Freiheitsrechte des Einzelnen im Fokus: Denn zur Verhinderung von Cyberangriffen ist eine Datenspeicherung nötig. Das heißt, die europäische Cybersicherheitsstrategie muss die feine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit auch im virtuellen Raum herstellen.

#### 3.4 Einheitlicher Rechtsraum und Rechtssicherheit

Bisher wurde der Wert des RFSR hinsichtlich des Spannungsfeldes zwischen dem Raum der Freiheit und dem Raum der Sicherheit beleuchtet. Eine juristisch fundierte Analyse kann diese zwei Aspekte mit dem Raum des Rechts in Verbindung bringen. Die entsprechende Argumentationslinie stellt sich in diesem Fall wie folgt dar: Das gemeinsame Außengrenzkontrollregime gleicht die weggefallenen Binnengrenzkontrollen aus und schützt die Unionsbürger vor den Gefahren außerhalb der EU. Die gemeinsame Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik regelt die Rechtsverhältnisse von Drittstaatsangehörigen in rechtssicherer Weise. So wird die EU für qualifizierte Zuwanderung attraktiv und kommt zugleich ihrem Auftrag nach, sicherer Zufluchtsort zu sein (hierbei soll allerdings nicht übersehen werden, dass es noch einiges an Verbesserungsbedarf in der konkreten Umsetzung dieses Wertes in praktische Politik gibt). Die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erhöhen die Sicherheit der Unionsbürger, da sie effektiver grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität bekämpfen können als die auf das jeweils eigene Territorium beschränkte Kriminalitätsbekämpfung in den Mitgliedstaaten.

Da sich die Rechtssysteme der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zum Teil substantiell unterscheiden, ist die Schaffung eines europäischen einheitlichen



Rechtsraums nicht nur aufgrund des Souveränitätsreflexes der Mitgliedstaaten schwierig. Hierbei geht es nicht nur um die unterschiedlichen Arten der Rechtsfindung und Rechtsprechung in den Ländern, die das Prinzip des Gewohnheitsrechts anwenden, und den Ländern, die im Rahmen von kodifizierten Zivilrechtssystemen agieren, sondern auch um Unterschiede in der Definition und Anerkennung von Straftatbeständen, in der Festlegung von Strafmaßen sowie in den rechtlichen Grundlagen einzelner Sachverhalte. Die EU erhebt aber auch keinen Anspruch, den Raum des Rechts durch eine Gleichschaltung nationaler Rechtssysteme zu etablieren. Vielmehr geht es darum, den EU-Bürgern die Möglichkeit zu gewähren, im europäischen Rechtsraum Gleichbehandlung zu erfahren und allorts gleichermaßen vor Diskriminierung geschützt zu sein (Europäische Kommission 1998: 5). Demnach ist die Rechtssicherheit in der EU von zentraler Bedeutung und wertstiftend sowohl für die EU-Bürger als auch die EU-Mitgliedstaaten.

Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen eröffnet dem Unionsbürger eine solche Rechtssicherheit, indem sie festlegt, welche Gerichte in der EU auf der Grundlage welcher prozessualen Vorschriften welches mitgliedstaatliche Privatrecht zur Lösung von Rechtsstreitigkeiten anwenden. Somit verstärkt der Raum des Rechts im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen den Raum der Freiheit, hat aber nur wenig Berührungspunkte mit den Aspekten der inneren Sicherheit und soll daher an dieser Stelle Gegenstand einer gesonderten Betrachtung sein. Aufgrund der Komplexität der Sachlage soll der Mehrwert, den die Rechtssicherheit stiftet, beispielhaft anhand von den zwei praktischen Fällen des Sorgerechts in transnationalen Familien und Kindesentführung sowie des anwendbaren Sachrechts herausgearbeitet werden.

#### ***Beispiel 1: Fälle des Sorgerechts in transnationalen Familien und Kindesentführung***

Häufig entsteht Rechtsunsicherheit bei grenzüberschreitenden Familienrechtsfällen. Zerfällt eine Familie, ist das Recht oftmals gefordert. Bekommen die Rechtsfragen beim Zerfall einer Familie zudem eine grenzüberschreitende Dimension, werden die Fälle sehr kompliziert. Das Problem sei an dem Fall einer transnationalen deutsch-litauischen Familie (siehe Box 3.2) dargestellt.

#### **Box 3.2: Grenzüberschreitende familienrechtliche Streitigkeit zwischen Deutschland und Litauen**

Die litauische Staatsangehörige Inga R. ist mit dem deutschen Staatsangehörigen Michael R. verheiratet. Sie leben in Deutschland und haben eine Tochter. Kurz nach der Geburt der Tochter trennen sich die Eltern und reichen Scheidung ein. Die Mutter Inga R. kehrt zu ihren Eltern nach Litauen zurück.

Nachdem sie von ihrem Ehemann die entsprechende Erlaubnis erhielt, verreiste Inga R. mit der gemeinsamen Tochter zu einem zweiwöchigen Urlaub nach Litauen. Sie kehrten allerdings nicht nach Deutschland zurück.

In einem solchen Fall können zahlreiche Probleme auftauchen. So könnten der Vater in Deutschland und die Mutter in Litauen ein Verfahren darüber einleiten, wem das alleinige Sorgerecht für die Tochter zusteht. Sprechen dann beide Gerichte jeweils in Anwendung ihres eigenen nationalen Rechts dem Vater be-



ziehungsweise der Mutter das alleinige Sorgerecht zu, ist das Chaos perfekt. Spricht nun das deutsche Gericht dem in Deutschland wohnhaften Vater das alleinige Sorgerecht zu, muss die Tochter erst wieder aus Litauen nach Deutschland zurückgebracht werden. Die litauischen Behörden könnten sich nun auf den Standpunkt stellen, dass sie das deutsche Sorgerechtsurteil nicht anerkennen und deshalb die Tochter nicht nach Deutschland zurückbringen werden.

Solche Fälle sind in der Realität nicht nur eine Herausforderung für das Recht, sondern vor allem eine Herausforderung für die Eltern und die Kinder. Rechtssicherheit ist einer der wichtigsten Werte in der Lösung solcher Streitigkeiten. Die EU hat deshalb im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen eine Verordnung zur grenzüberschreitenden Dimension solcher familienrechtlichen Streitigkeiten erlassen: die Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 über die Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren, die elterliche Verantwortung betreffen (sog. „Brüssel IIa“-Verordnung). Diese Verordnung regelt, welches Gericht in der EU dafür zuständig ist, einen bestimmten Fall zu regeln. Nach Art. 8 dieser Verordnung sind in Sorgerechtsstreitigkeiten die Gerichte desjenigen Mitgliedstaates zuständig, in dessen Hoheitsgebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Der gewöhnliche Aufenthalt wird dabei verstanden als der Ort, „an dem eine gewisse Integration des Kindes in ein soziales und familiäres Umfeld zu erkennen ist“ (EuGH 2009: Rn. 44). Bei einem Säugling ist dies „das soziale und familiäre Umfeld des Personenkreises, auf den er angewiesen ist“ (EuGH 2010: Rn. 55). Diese Person könnte für die Tochter im vorliegenden Fall die Mutter Inga R. sein. Allerdings hat die Mutter ihre Tochter lediglich für einen zweiwöchigen Urlaub nach Litauen holen dürfen. Mit der Nichtrückkehr liegt demnach ein sog. „widerrechtliches Verbringen“ des Kindes nach Art. 10 der Verordnung vor oder umgangssprachlich: eine Kindesentführung. In diesem Fall sind die Gerichte des unmittelbar vor dem Urlaubsantritt liegenden, gewöhnlichen Aufenthaltes für Sorgerechtsstreitigkeiten zuständig: also deutsche Gerichte. Wird nun in diesem Sachverhalt irgendwo innerhalb der EU eine Sorgerechtsklage bei Gericht eingereicht, müssen sich alle Gerichte in der EU zugunsten deutscher Gerichte für unzuständig erklären. Wurde nun in Litauen und einen Tag später in Deutschland die Klage erhoben, so ist die Zuständigkeit zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig geklärt. Für diese Klärung ist dasjenige Gericht zuständig, bei dem die Klage zuerst eingereicht wurde: Hier müsste also das litauische Gericht prüfen, wer zuständig ist, und müsste zu dem Ergebnis kommen, dass dies das deutsche Gericht ist. Es stellt dann das Verfahren ein und das deutsche Gericht kann mit dem eigentlichen Sorgerechtsstreit beginnen.

Hat nun ein deutsches Gericht in der Sache darüber entschieden, dass dem Vater Michael R. das alleinige Sorgerecht zusteht, muss dieser seine Tochter aus Litauen zurückbekommen. Dazu muss er ein Rückführungsverfahren einleiten. Nun könnten sich die zuständigen litauischen Behörden und Gerichte weigern, die Tochter nach Deutschland zurückzubringen. Erginge in Litauen ein Urteil, das die Rückführung ablehnt, weil dies aus Sicht des litauischen Gerichts „mit der schwerwiegenden Gefahr eines körperlichen oder seelischen Schadens für das Kind verbunden“ wäre, so wäre nach dem internationalen Recht das Rückfüh-

rungsverfahren beendet. Die oben genannte Verordnung führt zu einem anderen Ergebnis: Das Heimatgericht des Vaters, der das alleinige Sorgerecht hat, kann sich über das litauische Urteil hinwegsetzen und die Vollstreckung der Rückführung anordnen. In diesem Kontext hat der EuGH entschieden, dass die mitgliedstaatlichen Behörden dieser Vollstreckungsentscheidung Folge zu leisten haben (EuGH 2008).

Nach welchen sachrechtlichen Maßstäben das zuständige Gericht Sorgerechtsentscheidungen zu treffen hat, regelt das europäische Recht allerdings nicht. Dies bleibt weiterhin Sache des jeweils anwendbaren nationalen Rechts.

#### **Beispiel 2: Die Frage des anzuwendenden Sachrechts**

Ist durch die gerade vorgestellte Brüssel IIa-Verordnung geregelt, welches mitgliedstaatliche Gericht in der EU zur Entscheidung über einen bestimmten Sachverhalt aufgerufen ist, stellt sich nunmehr die Folgefrage, welches Recht ein so bestimmtes Gericht zur Lösung eines Rechtsstreits anzuwenden hat. In einer EU, in der einheitlich geregelt ist, welches mitgliedstaatliche Gericht mit EU-weiter Verbindlichkeit einen Sachverhalt zu beurteilen hat, sollte idealerweise jedes Gericht dasselbe Recht anwenden. Um dies zu erreichen, gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder gibt es eine europäische einheitliche Rechtsregel oder es gibt eine europäische Regel, die bestimmt, welche mitgliedstaatliche Rechtsregel den Sachverhalt regelt. Gerichte in der EU sollten zumindest nach denselben Maßstäben bestimmen, welche nationale Rechtsordnung zur Regelung eines Rechtsstreits bestimmt ist. Die damit aufgerufene Vereinheitlichung des Kollisionsrechts stellt zudem einen geringeren Eingriff in die mitgliedstaatliche Souveränität als die alternative Vereinheitlichung des Sachrechts dar. Eine einheitliche Regelung der Maßstäbe, nach denen das anwendbare Recht zu bestimmen ist, erhöht allerdings zweifelsohne die rechtliche Komplexität.

Deutlich gemacht werden kann dies mit dem Fall in Box 3.3 dargelegten Falls.

#### **Box 3.3: Die Frage des anzuwendenden Sachrechts**

Ein deutscher Staatsangehöriger besaß eine Immobilie in Südfrankreich und verstarb in Deutschland. Er hatte zwei Kinder (einen Sohn und eine Tochter) und eine Ehefrau. In seinem Testament enterbte er seine Ehefrau aus nicht näher geklärten Gründen. Die Tochter erhielt die Immobilie in Südfrankreich und der Sohn den restlichen Nachlass. Wertmäßig entsprach dies jeweils der Hälfte des gesamten Nachlasses. Die Ehefrau reicht nun Klage ein und verlangt ihren Pflichtteil.

Nach deutschem Recht steht der hier erwähnten Ehefrau ein Pflichtteilsanspruch am gesamten Nachlass zu. Nach französischem Recht haben Ehegatten neben Kindern keinen eigenen Pflichtteilsanspruch (das sogenannte *Noterbenrecht* nach französischem Recht). Reicht die Ehefrau nun Klage vor einem deutschen Gericht ein, wendet dieses sein eigenes deutsches Kollisionsrecht an. Das deutsche Kollisionsrecht bestimmt, dass auf die Rechtsverhältnisse aus einem Nachlass das Recht desjenigen Staates zur Anwendung gelangt, dessen Staatsangehörigkeit der Erblasser im Zeitpunkt seines Todes hatte. Somit würde das deutsche Gericht aufgrund der deutschen Staatsangehörigkeit des Verstorbenen nach deutschem Erbrecht der Ehefrau einen Pflichtteilsanspruch aus dem ge-

samten Nachlass zusprechen. Reicht die Ehefrau nun Klage vor einem französischen Gericht ein, wendet dieses sein eigenes französisches Kollisionsrecht an. Das französische Kollisionsrecht unterscheidet nun aber: Die Rechtsverhältnisse an Immobilien folgen dem Recht desjenigen Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die Immobilie liegt. Für den restlichen Nachlass gilt das Recht des letzten Wohnsitzes des Erblassers (Deutschland). Das französische Gericht würde demnach einen Pflichtteilsanspruch nach deutschem Recht am Nachlass, der dem Sohn zuzuging, zusprechen, und einen Pflichtteilsanspruch an der Immobilie in Frankreich ablehnen, da nach französischem Recht der Ehegatte keinen Pflichtteilsanspruch hat. Somit fallen die Entscheidungen auseinander, je nachdem ob die Klage vor einem deutschen oder einem französischen Gericht erhoben wurde. Diese Beeinträchtigung des internationalen Entscheidungseinklangs hat der deutsche Gesetzgeber bislang dahingehend gelöst, dass er der französischen Lösung Vorrang einräumte und den Regelungsanspruch des Belegenheitsstaates anerkannte.

Anders ist nun die Lösung des europäischen Rechts. Die Verordnung (EU) Nr. 650/2012 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses (sogenannte „Rom V“-Verordnung) vereinheitlicht das Kollisionsrecht in Erbsachen. Sie unterstellt einheitlich das anwendbare Recht auf erbrechtliche Rechtsfragen „dem Recht des Staates, in dem der Erblasser im Zeitpunkt seines Todes seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte“ (Art. 21). Davon kann bei Rechtsverhältnissen über „bestimmte unbewegliche Sachen, Unternehmen oder andere besondere Arten von Vermögenswerten“ „aus wirtschaftlichen, familiären oder sozialen Erwägungen“ abgewichen werden. Diese Gründe greifen bei der geschilderten Nachlassspaltung nicht mehr. Der vorgestellte Fall muss nunmehr einheitlich in der EU nach deutschem Recht entschieden werden: Der Erblasser hatte zu seinem Todeszeitpunkt seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland. Eine Nachlassspaltung tritt nicht mehr ein. Die Ehefrau kann einen Pflichtteilsanspruch hinsichtlich des gesamten Nachlasses nach deutschem Recht geltend machen.

Die beiden genannten Beispiele lassen sich in unterschiedlichen Lebenssachverhalten durchspielen. Die europäischen Regeln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen zielen darauf ab, einen „rechtlich befriedeten unionalen Freiheitsraum“ zu schaffen. In den von den Rechtsakten erfassten Sachbereichen soll innerhalb der EU einheitlich geregelt sein, welche mitgliedstaatlichen Gerichte zur Klärung einer Rechtsfrage zuständig sind und welches mitgliedstaatliche Sachrecht zur Klärung einer Rechtsfrage bestimmt ist (siehe Box 3.4).

In den Bereichen des Güterrechts und des Unterhaltsrechts sowie zu Schutzmaßnahmen und Kontenpfändungen sind Gesetzgebungsprojekte noch nicht abgeschlossen.

**Box 3.4: EU Regelungen zur Schaffung eines rechtlich befriedeten unionalen Freiheitsraums**

**Regelungen zur einheitlichen Bestimmung des international zuständigen Gerichts**

- Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von *Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen* (Brüssel I)
- Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der *Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen*
- Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zur Einführung eines Europäischen *Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen*
- Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 über die *Zustellung* gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke *in Zivil- oder Handelssachen* in den Mitgliedstaaten
- Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 über *Insolvenzverfahren*
- Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in *Ehesachen* und in Verfahren betreffend die *elterliche Verantwortung* (Brüssel IIa)

**Regelungen zur einheitlichen Bestimmung des anwendbaren mitgliedstaatlichen Rechts**

- Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über das auf *vertragliche Schuldverhältnisse* anzuwendende Recht (Rom I)
- Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf *außervertragliche Schuldverhältnisse* anzuwendende Recht (Rom II)
- Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die *Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes* anzuwendenden Rechts (Rom III)
- Verordnung (EU) Nr. 650/2012 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Annahme und Vollstreckung öffentlicher Urkunden in *Ersachen* sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses (Rom V)

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3.5 Zusammenfassung

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU stellt eine der wichtigsten und größten Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses dar. Allgemeine Kosten, die den Wert der europäischen Zusammenarbeit in diesem Bereich schmälern, sind vor allem im Souveränitätsreflex der EU-Mitgliedstaaten begründet (siehe Tabelle 3.3). Diesem Bedürfnis der Nationalstaaten, das durch die ausgeweitete Freiheit im grenzenlosen EU-Binnenraum gesteigerte Sicherheitsrisiko im nationalen Alleingang zu bekämpfen, stehen jedoch die Effizienzsteigerung und Kostenminimierung durch eine europäische Zusammenarbeit gegenüber.

Der Raum der Freiheit soll die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes innerhalb der EU garantieren. Einen besonders wichtigen Beitrag leistet die Arbeitsmigration zur Optimierung von Angebot und Nachfrage auf den nationalen Arbeitsmärkten. Das Ziel hier ist es, Brain-drain und Brain-waste zu verhindern und Brain-circulation zu optimieren. Besonders in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und in Zeiten des demografischen Wandels gestaltet sich der Wert der Arbeitsmigration als essenziell für die nationalen Arbeitsmärkte.

Der grenzenlose Binnenraum der EU stellt jedoch auch eine Herausforderung für die innere Sicherheit in der EU dar. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit wird durch die Erhöhung der Transparenz, die Harmonisierung von Standards auf dem höchstmöglichen Niveau und den Ausbau des Informationsaustauschs, die zu einer effektiveren und effizienteren Steuerung von (Zu-)Wanderungsströmen beitragen, gelöst. Dabei soll die Verhinderung des Asyl- und Visa-shoppings die Zuwanderung nach Europa klar re-

gulieren. Allerdings scheinen hierbei einige EU-Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung gezogen zu werden als andere.

Der Wert der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen generiert sich aus der Notwendigkeit, die grenzüberschreitende Kriminalität mit grenzübergreifenden Maßnahmen zu bekämpfen. Somit können Sicherheitsdefizite in den Grenzregionen ausgeglichen, den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror entgegengestellt und die zunehmende Cyberkriminalität eingedämmt werden.

Es gibt jedoch auch Probleme und Herausforderungen, auf die die europäische Kooperation noch keine abschließenden Antworten gefunden hat. Im Kampf gegen die irreguläre Migration ist dies das Problem der sogenannten ‚overstayers‘<sup>6</sup>. Immer wiederkehrende immaterielle Kosten der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit stellen sich allgemeiner aber auch in Fragen des Datenschutzes dar.

Einen klaren Wert schafft die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, indem sie für Rechtssicherheit innerhalb der EU sorgt. Diese Rechtssicherheit stellt eine elementare Ergänzung zu der Personenfreizügigkeit des Binnenmarktes dar. Es ist nicht nur geregelt, welche Gerichte für transnationale juristische Fragen zuständig sind, sondern auch welches nationale Recht anzuwenden ist. Mögliche Souveränitätsreflexe einzelner EU-Mitgliedstaaten liegen hier weniger in der Frage nationaler Souveränitätsrechte als in den Unterschieden nationaler Rechtssysteme begründet. Diesen Kosten wird jedoch dahingehend entgegengewirkt, dass der einheitliche Rechtsraum nationale Rechtsprechung nicht gleichschaltet, sondern auf dem Rechtsgrundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht.

---

<sup>6</sup> Wie oben beschrieben, handelt es sich hierbei um Personen, die ein Visum zur Einreise in die EU nutzen, mit Ablauf dieses Visums aber nicht wieder ausreisen.

### 3. Der Wert des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

**Tabelle 3.3: Wert und Kosten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Überblick**

Politikbereich	Wert	Kosten
<b>Der Raum der Freiheit</b>		
Der grenzenlose Binnenraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reisefreizügigkeit</li> <li>- Niederlassungsfreizügigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhöhtes Sicherheitsrisiko durch grenzüberschreitende Kriminalität</li> <li>- Notwendigkeit der verstärkten Außengrenzkontrollen</li> </ul>
Grundwerte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrollverlust zur Einhaltung der Grundwerte in den EU-Mitgliedstaaten</li> </ul>
Asylpolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektivere Steuerung von Zuwanderungsströmen</li> <li>- Verhinderung von irregulären Sekundärbewegungen von Asylanten durch die EU-weite Transparenz der Asylverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ungleiche Lastenverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die direkter Einwanderung ausgesetzt sind, und den EU-Mitgliedstaaten, die keine klassischen Einwanderungsländer darstellen</li> </ul>
Reguläre Migration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftlicher Nutzen durch die Verhinderung von ‚Brain Drain‘ und ‚Brain Waste‘ und die Optimierung der ‚Brain Circulation‘</li> <li>- Optimierung von Angebot und Nachfrage auf den nationalen Arbeitsmärkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souveränitätsverlust der EU-Mitgliedstaaten</li> <li>- Lohndumping durch billige Arbeitskräfte aus dem Ausland</li> </ul>
Irreguläre Migration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesteigerte Effektivität der Bekämpfung irregulärer Migration</li> <li>- Transparente Verfahren durch Harmonisierung von Standards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souveränitätsverlust der EU-Mitgliedstaaten</li> </ul>
<b>Der Raum der Sicherheit</b>		
Grenzübergreifende Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektive Bekämpfung transnational organisierter Kriminalität</li> <li>- Minimierung monetärer und organisatorischer Kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souveränitätsreflex des Nationalstaats erzeugt Kosten des Kompetenz-transfers auf supranationale Ebene</li> </ul>
Irreguläre Migration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesteigerte Effektivität der Bekämpfung illegaler Migration</li> <li>- Transparente Verfahren durch Harmonisierung von Standards</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souveränitätsverlust der EU-Mitgliedstaaten</li> <li>- Senkung des Grundrechtsstandards</li> </ul>
Visapolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektivere Steuerung von Zuwanderungsströmen durch die Verhinderung des Visashoppings</li> <li>- Transparenz der Verfahren und besserer Informationsaustausch durch Visalisten, VIS, SIS II und Eurodac</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrollverlust: Problem der ‚overstayers‘ kann nicht gelöst werden</li> <li>- Hohe monetäre Kosten für IT-Systeme</li> </ul>
Smart Borders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektives Management der EU-Außengrenzen</li> <li>- Elektronischer Beitrag zur ‚Festung Europas‘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe monetäre Kosten für IT-Systeme</li> <li>- Datenschutz</li> </ul>
Polizeiliche Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Früherkennung von Bedrohungen</li> <li>- Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Souveränitätsvorbehalte der EU-Mitgliedstaaten</li> </ul>
Terrorismusbekämpfung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der nationalen Fähigkeiten</li> <li>- Förderung der europäischen Zusammenarbeit</li> <li>- Entwicklung kollektiver Fähigkeiten</li> <li>- Förderung der internationalen Partnerschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Datenschutz</li> </ul>
Kampf gegen Cyberkriminalität	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektiver Kampf gegen virtuelle Kriminalität</li> <li>- Stärkung der Sicherheit des Einzelnen und der Sicherheit in der virtuellen Welt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Datenschutz</li> <li>- Hohe monetäre Kosten</li> </ul>
<b>Raum des Rechts</b>		
Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Europäischer Haftbefehl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertrauen in andere Rechtssysteme trotz möglicher Unterschiede</li> <li>- Reduzierter Schutz eigener Staatsangehöriger gegenüber der Strafverfolgung durch andere Mitgliedstaaten</li> </ul>
Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtssicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertrauen in andere Rechtssysteme trotz möglicher Unterschiede</li> <li>- Verkomplizierung grenzüberschreitender Rechtsverhältnisse</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.



#### Literatur

- Ashton, Catherine 2013: Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at press conference on the launch of the EU's Cyber Security Strategy, Brüssel, 07.02.2013.
- Auswärtiges Amt 2013: Brief an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso von den Außenministern Deutschland, den Niederlanden, Finnlands und Dänemarks, 06. März 2013.
- Auswärtiges Amt 2006: 50 Argumente für Europa. Ein Projekt des Auswärtigen Amtes zur deutschen EU-Präsidentschaft 2007, in Kooperation mit Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, November 2006.
- Bendiek, Annegret 2006: Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik, SWP-Studie, S 21, August 2006, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Boer, Monica den, 2010: Towards a governance model of police cooperation in Europe: The twist between networks and bureaucracies, in: Lemieux, Frederic (ed.), International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice, Cullompton: Willan Publishing, S. 42-61.
- Bigo, Didier/Carrera, Sergio/Hayers, Ben/Hernanz, Nicholas/Jeandesboz, Julie 2012: Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 52, Dezember 2012.
- Bigo, Didier 2006: Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom, in: Balzacq, Thierry/Carrera, Sergio (Hrsg.): Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future, Hampshire: Ashgate, S. 35-44.
- Brady, Hugo 2008: EU migration policy: An A-Z, Centre for European Reform, London.
- Bundesagentur für Arbeit 2012: Bilanz der Entwicklung nach einem Jahr uneingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 auf dem Arbeitsmarkt, April 2012, URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Bilanz-der-Auswirkungen-der-uneingeschraenkten-Arbeitnehmerfreizuegigkeit-auf-den-Arbeitsmarkt-nach-einem-Jahr.pdf> [10.2.2014].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: Migrationsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2011.
- Busse, Nikolas 2013: Weder Festung noch Lotterie, in: faz.net, Politik, 01. Mai 2013, www.faz.net.
- Center for the Study of Democracy 2011: Better Management of EU Borders Through Cooperation. Study to identify best practices on the cooperation between border guards and customs administrations working at the external borders of the EU, Bulgarien.
- Darnstädt, Thomas/Rosenbach, Marcel/Schmitz, Gregor Peter (2013): CYBERWAR. Ausweitung der Kampfzone; Rüsten für den virtuellen Krieg, in: Der Spiegel, 30.3.2013.
- Davutoglu, Ahmet 2001: Stratejik Derinlik. Türkiye'nin Uluslararası Konumu, Istanbul.
- Eurobarometer 2012: Cyber Security Report, Eurobarometer Spezial 390, URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_390_en.pdf) [10.2.2014].
- Europäische Kommission 1985: Weißbuch zur „Vollendung des Binnenmarktes“, KOM(1985) 310 endg.
- Europäische Kommission 2013a: Second Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2013) 179 final, Brüssel, 10.4.2013.
- Europäische Kommission 2013b: Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN(2013) 1 final, Brüssel, 07.2.2013.
- Europäische Kommission 2012: Erasmus – Fakten, Zahlen und Trends. Die Förderung der Europäischen Union des Austausches von Studierenden und Hochschulpersonal sowie der Hochschulzusammenarbeit 2010-11, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission 2011a: Gesamtansatz für Migration und Mobilität, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 743 endg., Brüssel 18. November 2011.

### 3. Der Wert des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

- Europäische Kommission 2011b: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2011), Brüssel, 11.04.2011.
- Europäische Kommission 1998: Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Mitteilung der Kommission, KOM(1998) 459 endg., Brüssel, 14. Juli 1998.
- Europäischer Rat 2010a: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Informationen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, OJ 2010/C 115/01, 4. Mai 2010.
- Europäischer Rat 2010b: Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union. Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell, März 2010, Brüssel.
- Europäischer Rat 2000: Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität – Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends, Amtsblatt C 124, 3.5.2000.
- Europäischer Rat 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere Europäischer Rat 15. Und 16. Oktober 1999.
- Europäischer Rat 1993: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen Europäischer Rat 22. Juni 1993.
- Europäisches Parlament 2013: Kurzdarstellungen über die Europäische Union – 2013.
- Europol 2013: A collective response to cyber crime, URL: <https://www.europol.europa.eu/ec3> [10.2.2014].
- Federal Trust 2007: An Area of Freedom, Security and Justice in Europe? A Federal Trust Report, Juli 2007.
- FRONTEX 2013: Migratory routes map, URL: <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> [10.2.2014].
- FRONTEX 2012: FRAN Quarterly, Quarter 4 October – December 2012, FRONTEX Risk Analysis Unit, May 2013.
- Guild, Elisabeth/Carrera, Sergio/Balzacq, Thierry 2008: The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union, Challenge Research Paper No. 12, October 2008.
- Hobbing, Peter 2011: A farewell to open borders? The Danish Approach, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, November 2011.
- Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2008: Der Vertrag von Lissabon. Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: integration, 01/2008, pp. 3-20.
- Hayes, Ben/Vermeulen, Mathias 2012: Borderline: The EU's new Border Surveillance Initiatives. Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the "Smart Borders" Proposals, Studie der Heinrich Böll Stiftung, Juni 2012.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Repasi, René 2012: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, S. 133.
- Müller-Graff, Peter-Christian 2009: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Europarecht 2009, Beiheft 1, S. 105.
- Müller-Graff, Peter-Christian 2004: Die ziviljustizielle Zusammenarbeit im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im System des Europäischen Verfassungsvertrags, in: Mansel, Heinz-Peter/Pfeiffer, Thomas/Kohler, Christian/Kronke, Herbert/Hausmann Rainer (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, Band 2, S. 1323.
- Müller-Graff, Peter-Christian 1996: Europäische Zusammenarbeit in den Bereich Justiz und Inneres – Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden, S. 11.
- Parry, Mc 2010: Europe tests cyber defences against hackers, Military and Defence Forum, 4. November 2010, URL: <http://www.armybase.us/2010/11/europe-tests-cyber-defences-against-hackers/> [6.12.2012].
- Rat der Europäischen Union 2013: Council and the European Parliament reach a provisional agreement on the Schengen Governance legislative package, Brüssel, 30. Mai 2013, PRESSE 221.

### 3. Der Wert des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

- Rat der Europäischen Union 2010: Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organised and serious international crime, 3043rd Justice and Home Affairs Council meeting, Brüssel 8. und 9. November 2010.
- Rat der Europäischen Union 2005b: Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, Brüssel, 30. November 2005.
- Rat der Europäischen Union 2005a: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Mitteilung, OJ 2005/C 53/01, 03. März 2005.
- Rat der Europäischen Union 2003: Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asyl-antrags zuständig ist, OJ L 50/1 25.2.2003.
- Rat der Europäischen Union 2002: Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 13. Juni 2002, Amtsblatt Nr. L 164 vom 22/06/2002 S. 0003 – 0007.
- Rat der Europäischen Union 1998: Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998 zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- Spiegel Online 2013: Zuwanderung von Fachkräften. Regierung redet die Blue Card schön, Spiegel Online, 31. Juli 2013, <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/fachkraefte-zuwanderung-regierung-redet-die-blue-card-schoen-a-914100.html> [10.2.2014].
- Spiegel Online 2012: Auch Microsoft meldet Hacker-Angriff, 23.2.2013, URL: <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/it-sicherheit-auch-microsoft-meldet-hackerangriff-a-885117.html> [10.5.2013].
- Teichgraber, Martin 2013: European Union Labour force survey - annual results 2012, Statistics in focus 14/2013, Eurostat, Europäische Kommission, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Labour\\_market\\_and\\_labour\\_force\\_statistics#Moving\\_abroad\\_to\\_work](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_and_labour_force_statistics#Moving_abroad_to_work) [10.2.2014].
- UNHCR 2013: Greece, 2013 UNHCR regional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe, online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49e48e726.html> [10.02.2014].
- Vogel, Joachim 2011: Artikel 82 AEUV, in: Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung 2012 (48. Lieferung).
- ZDF 2013: EU will Meldepflicht für Cyber-Attacken, heute.de, 7.1.2013, URL: <http://www.heute.de/EU-will-Meldepflicht-f%C3%BCr-Cyber-Attacken-26477394.html> [04.2.2013].
- Zeit online 2011: Deutschland stoppt Abschiebungen nach Griechenland, Zeit online, 19. Januar 2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland> [10.2.2014].

### Rechtsprechung

- BVerfG, Entscheidung vom 18.07.2005, BVerfGE 113, S. 273
- EuGH 2010: Rs. C-497/10 PPU, Barbara Mercredi gegen Richard Chaffe, Slg. 2010, I-14309
- EuGH 2009: Rs. C-523/07, A, Slg. 2009, I-2805
- EuGH 2008: Rs. C-195/08 PPU, Rinau, Slg. 2008, I-5271

## 4. Kosten und Nutzen des Euros

*Christian Gokus*

### 4.1 Einleitung

Die schwere Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion (EWU)<sup>1</sup> dominiert trotz erster Anzeichen ihrer Eindämmung nach wie vor die öffentliche Debatte. Die Auswirkungen der Krise spüren nicht nur die Peripheriestaaten wie Griechenland, Irland, Portugal oder Spanien. Auch die Kernstaaten der Währungsunion wie Frankreich und teilweise selbst Deutschland sehen sich entweder zunehmendem Druck ausgesetzt (Frankreich verlor sein Triple-A-Rating) oder haben die wirtschaftliche Abschwächung in Europa zu spüren bekommen. Auch wenn Länder wie Spanien und Irland Fortschritte verzeichnen können, ist die Ansteckungsgefahr, die von Griechenland ausgeht, noch lange nicht gebannt und die Staatsverschuldung ist in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) immer noch sehr hoch.

Die deutschen Steuerzahler befürchten aufgrund der zahlreichen Finanzierungshilfen für die Rettung der schwachen Euroländer zukünftige finanzielle Belastungen. Für viele stellt sich die Frage, ob die Finanzierungsmaßnahmen ausreichend sind, um die Probleme in der Eurozone längerfristig zu lösen (Smeets 2012). Kann die Währungsunion in der derzeitigen Form weiter bestehen? Was für Alternativen gibt es? Welche Kosten können potenziell auf die deutschen Steuerzahler zukommen? Welche Vorteile hat es, die Eurozone um jeden Preis zu stabilisieren und den Euro zu verteidigen?

Die Europäische Währungsunion unterscheidet sich hinsichtlich Größe und Ambitionen grundlegend von anderen Währungsunionen. Indem nunmehr 18 Nationen darunter gefasst werden (unter Einschluss Lettlands seit Januar 2014), bildet sie einen bedeutenden Handelsblock und mit den zehn Ländern der EU, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben, sogar den größten Handelsblock der Welt (vgl. Grafik 4.1). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurde ohne politische und fiskalische Union geschaffen. Es war vielmehr das Wunschdenken mancher Politiker, dass sich die Konvergenz zwischen den unterschiedlichen nationalen Volkswirtschaften über die Zeit entwickeln würde. Auch hofften die Gründer, dass der Euro sich als starke Währung gegenüber dem US-Dollar etablieren würde. Und tatsächlich ist der Euro bislang auf einem guten Weg, sich neben dem US-Dollar auf dem Weltmarkt trotz der Krise in der Eurozone (!) zu etablieren (Cliffe 2011).

---

<sup>1</sup> Die Begriffe Europäische Währungsunion (EWU) und Eurozone werden in diesem Artikel synonym verwendet.

**Grafik 4.1: Zusammensetzung der EWU**



Quelle: Deutsche Bundesbank: [http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Bundesbank/Eurosystem/Europaeische\\_Waehrungsunion/europaeische\\_waehrungsunion.html](http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Bundesbank/Eurosystem/Europaeische_Waehrungsunion/europaeische_waehrungsunion.html).

Zur Rettung der Eurozone werden mancherorts ein Austritt Griechenlands und die Rückkehr zur Drachme in Erwägung gezogen. Alternativ wird sogar die Rückkehr Deutschlands zur Deutschen Mark (DM) empfohlen, um die Kosten der Eurorettung zu vermeiden. Sogar ein kompletter Zusammenbruch der Währungsunion erscheint einigen Ökonomen nicht als unrealistisches Szenario. Aber welche Folgen hätte dieser für Deutschland?

Häufig wird argumentiert, dass ein Austritt einzelner oder mehrerer Länder aus der Eurozone mit einer einfachen Anpassung der neu eingeführten heimischen Währung und der daraus folgenden Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit einhergeht. Doch unabhängig davon, ob ein Kern- oder Peripherieland aus der Währungsunion austritt, können, wie in Abschnitt 4 weiter unten erörtert,



die Konsequenzen viel weitreichender sein, mit potenziell verheerenden Auswirkungen für alle Länder (Åslund 2012).

Welchen Nutzen hat ein Festhalten an der Gemeinschaftswährung überhaupt? Welche Kosten könnten auf den deutschen Steuerzahler zukommen? Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen, wurden in diesem Kapitel zahlreiche Studien ausgewertet, die im Zuge der europäischen Schuldenkrise von bedeutenden Finanzinstituten und Forschungseinrichtungen veröffentlicht wurden (u.a. DIW 2011; citi investment 2012; KfW 2011; McKinsey 2012; Bertelsmann 2012; Sachverständigenrat 2012, siehe Literaturverzeichnis). Aufgrund der großen Aktualität des Themas und der sich stetig ändernden Entwicklungen kann diesbezüglich jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Unter Berücksichtigung dieser Forschungsergebnisse soll hier aufgezeigt werden:

- Welche Konsequenzen sich für Deutschland aus der Einführung des Euro ergeben haben. Dafür soll zunächst die Entwicklung makroökonomischer Kennzahlen, wie Inflation und Wachstum, seit Beginn der Währungsunion näher betrachtet werden.
- Um zu verstehen, warum es überhaupt zur aktuellen Krise in Europa kommen konnte und wo mögliche Lösungen ansetzen können, sollen anschließend die Fehlentwicklungen innerhalb des Euroraumes dargestellt werden.
- In einem nächsten Schritt werden die aktuellen Entwicklungen in der Eurozone beschrieben und aufgezeigt, welche Garantien Deutschland im Zuge der Rettungsmaßnahmen gegeben hat und welche Kosten daraus potenziell auf den deutschen Steuerzahler zukommen könnten.
- Anschließend wird die (teilweise) Auflösung des Währungsraumes mit den möglichen Konsequenzen für Deutschland analysiert. Dabei zeigt sich, dass die Alternative eines Austritts Deutschlands aus der Währungsunion durch die Wiedereinführung der DM mit hohen Kosten für Deutschland verbunden wäre.
- Im letzten Schritt werden die Ergebnisse zusammengefasst.

## 4.2 Realwirtschaftliche Effekte der Euroeinführung

### 4.2.1 Vorteile der Euro-Einführung für Deutschland

Der Euro existiert nun seit etwas mehr als zehn Jahren als offizielles Zahlungsmittel in der europäischen Währungsunion und hat mit seiner Einführung als Buchwährung 1999 zu einem weiteren Schritt in Richtung Vollendung der finanziellen Integration in der Eurozone beigetragen. Neben dem europäischen Binnenmarkt ist der Euro die wichtigste wirtschaftliche Errungenschaft, die die Entwicklung in Europa vor allem in der Eurozone substantiell vorangetrieben hat. Freier Warenverkehr und die einheitliche Währung bringen, wie später gezeigt wird, für jeden Mitgliedstaat große Vorteile mit sich, allen voran für Deutschland. Um aufzuzeigen, warum Deutschland profitiert, soll im Folgenden die Entwicklung wichtiger makroökonomischer Kenngrößen betrachtet werden. Zunächst soll der Fokus auf das wirtschaftliche Wachstum Deutschlands im letzten Jahrzehnt



gelegt werden, denn wirtschaftliches Wachstum wird generell als Wohlstandssteigerung in einer Volkswirtschaft angesehen.

##### *Wachstumsimpulse*

Vergleicht man die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) innerhalb der Eurozone vor und nach der Einführung des Euros im Jahr 1999 (vgl. Grafik 4.2), lässt sich deutlich erkennen, dass eine rückläufige Tendenz der Wachstumsraten zu verzeichnen ist (Dreger 2012), auch wenn diese Entwicklung nicht monokausal auf den Euro zurückgeführt werden kann.

**Grafik 4.2: BIP-Wachstum ausgewählter Länder der Währungsunion**



Quelle: F.A.Z. online.

Zudem lassen sich unterschiedliche Wachstumsraten in den Kernländern und einigen Peripheriestaaten erkennen, wobei Deutschland im Vergleich ein relativ geringes Wachstum aufweist. Diese Entwicklung kann jedoch möglicherweise mit einem Aufholprozess der ursprünglich wirtschaftlich schwächeren Länder erklärt werden. Betrachtet man die jüngeren Entwicklungen, so hat Deutschland seit Beginn der Staatsschuldenkrise in Europa keine dramatischen Wachstumseinbußen hinnehmen müssen, leidet nun aber zusehends unter den ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklungen in der Eurozone und der sich abschwächenden Weltwirtschaft. Italien und Frankreich hingegen bewegen sich über den gesamten Zeitraum auf einem generell niedrigen Wachstumsniveau. In den Peripheriestaaten wie Griechenland und Spanien ist dagegen ein relativ starkes

Wachstum im Zeitraum 1999 bis 2010 bis zur Finanz- bzw. Schuldenkrise zu erkennen (vgl. Grafik 4.2). Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in der Eurozone insgesamt auf einem eher niedrigen Niveau stattfand und die Wachstumserwartungen, „die an den Übergang zur Gemeinschaftswährung gekoppelt waren, zumindest bisher nicht erfüllt [wurden]“ (Dreger 2012: 111).

Man kann aber auch nicht genau sagen, ob es ohne den Euro bzw. unter Beibehalten der nationalen Währungen deutlich besser gewesen wäre. Im Gegenteil zeigt eine Studie von McKinsey (2012), dass Deutschland hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums speziell im Jahr 2010 am meisten vom Euro profitiert hat. Den Berechnungen zufolge hat die Zugehörigkeit zur Währungsunion alleine im Jahr 2010 ein Wachstumsplus aller 17 Euroländer von 332 Milliarden Euro mit sich gebracht. Dies entspricht einem zusätzlichen Wachstum von 3,6 Prozent des BIP in der Eurozone. Davon entfallen mit 165 Milliarden Euro beinahe die Hälfte dieses Zugewinns auf Deutschland, was mit einem zusätzlichen Wachstum des deutschen BIPs in Höhe von 6,6 Prozent gleichzusetzen ist. Länder wie Italien oder Frankreich hingegen konnten mit 48 respektive 14 Milliarden Euro einen weit geringeren Vorteil daraus ziehen. McKinsey führt diese generell positiven Effekte für die Länder der Eurozone vor allem auf Faktoren zurück, die mit der Mitgliedschaft zur Währungsunion einhergehen (McKinsey 2012):

- die Aufhebung der nominalen Wechselkurse und die damit gesunkenen Transaktionskosten;
- den dadurch erhöhten Handel innerhalb der EU;
- den gestiegenen Wettbewerb, da Unternehmen von den „economies of scale“ und „economies of scope“ profitierten;
- die durch niedrigere Zinsen angekurbelten Investitionen und Konsum (was sich vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten bemerkbar machte).

#### *Preisniveaustabilität*

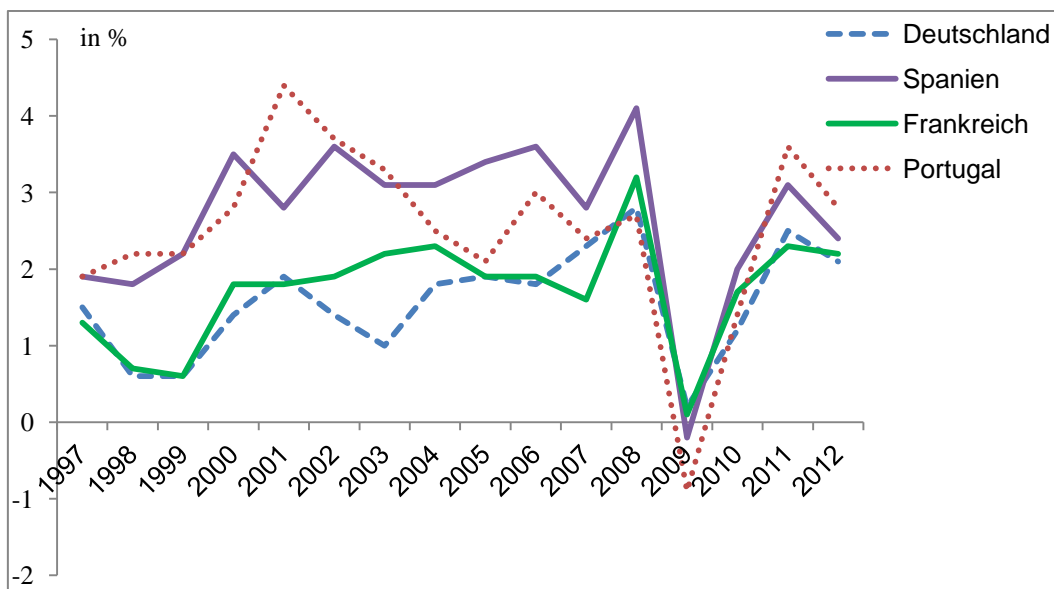
Neben dem wirtschaftlichen Wachstum stellt die Inflationsentwicklung einen wichtigen Anhaltspunkt für die gesunde wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft dar. Vor allem in Deutschland wird die Inflationsentwicklung aus historischen Gründen mit besonderem Interesse verfolgt.<sup>2</sup> Mit der Deutschen Bundesbank hatte Deutschland zu D-Mark-Zeiten eine stabilitätsorientierte Zentralbank, die sehr auf eine stabile Preisentwicklung bedacht war. Jedoch ist die frei schwankende D-Mark in dieser Zeit den Marktkräften ausgesetzt gewesen, was sie auch zum Spekulationsobjekt der Finanzmärkte machte. Nach der Auflösung des Bretton-Woods Festkurssystems im Jahre 1973 und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen entwickelte sich der Wechselkurs zwischen der D-Mark und dem US-Dollar über die nächsten Jahrzehnte stark schwankend. Obwohl nach dem Auflösen des fixen Wechselkurses mit einer Höherbewertung der D-Mark gerechnet wurde, sank der Wechselkurs von zuvor 2,90 DM pro Dollar bis An-

---

<sup>2</sup> Die Inflationsängste der Deutschen resultieren aus den Erfahrungen mit den Hyperinflationen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

fang der 1980er Jahre zunächst auf knapp 1,70 DM pro Dollar stark ab, nur um in den darauf folgenden Jahren bis Mitte der 1980er neue Höchstwerte zu erreichen (knapp 3,50 D-Mark pro Dollar) und damit die deutschen Exporte um 100 Prozent zu verteuern. Entwicklungen in der US-amerikanischen Geldpolitik führten in den darauf folgenden Jahren zu weiteren Höhenflügen der D-Mark gegenüber dem US-Dollar (Richter 2012). Die Instabilität der D-Mark erforderte ein Eingreifen der Bundesbank auf den Devisenmärkten, um das Ziel der Preisniveaustabilität in Deutschland erreichen zu können. Trotzdem wurde der Bundesbank großes Vertrauen entgegengebracht. Der Europäischen Zentralbank (EZB) wird hingegen häufig mit Misstrauen begegnet (siehe hierzu auch die noch anhängigen Klagen gegen die Anleihekäufe der EZB auf dem Sekundärmarkt vor dem Bundesverfassungsgericht, BVerfG). Die weitläufige Meinung ist, dass der Euro weniger stabil sei und weniger gut vor Inflation schütze. Dies ist jedoch falsch und stimmt nicht mit den tatsächlichen Entwicklungen überein. Schaut man sich die Entwicklung der Inflationsraten in den Mitgliedsländern der EWU an, kann durchweg eine positive Bilanz gezogen werden. Ähnlich den Wachstumsraten des BIP lassen sich auch hier Unterschiede in den Entwicklungen der Verbraucherpreise in Deutschland und den Peripherieländern erkennen (vgl. Grafik 4.3). Während Länder mit vormals hohen Inflationsraten wie Portugal und Spanien einen Vorteil aus dem niedrigeren und relativ stabilen Preisniveau ziehen konnten, profitiert Deutschland in etwas geringerem Maße (Dreger 2012). Dies gründet in der Tatsache, dass die preisstabilitätsorientierte Bundesbank vor Einführung des Euros innerhalb des Europäischen Währungssystems als Leitwährungsnotenbank fungierte.

**Grafik 4.3: Inflationsraten ausgewählter Länder der Eurozone**



Quelle: Eurostat, jährliche Inflationsraten.

Der Bundesverband deutscher Banken berechnete in einer Analyse für Deutschland eine Inflationsrate von durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr seit Einführung des Euros im Jahr 1999. Ähnliches hat auch das Statistische Bundesamt berechnet. Für den Zeitraum ab der Bargeldeinführung des Euros im Jahr 2002 bis November 2011 errechneten die Statistiker einen jährlichen An-

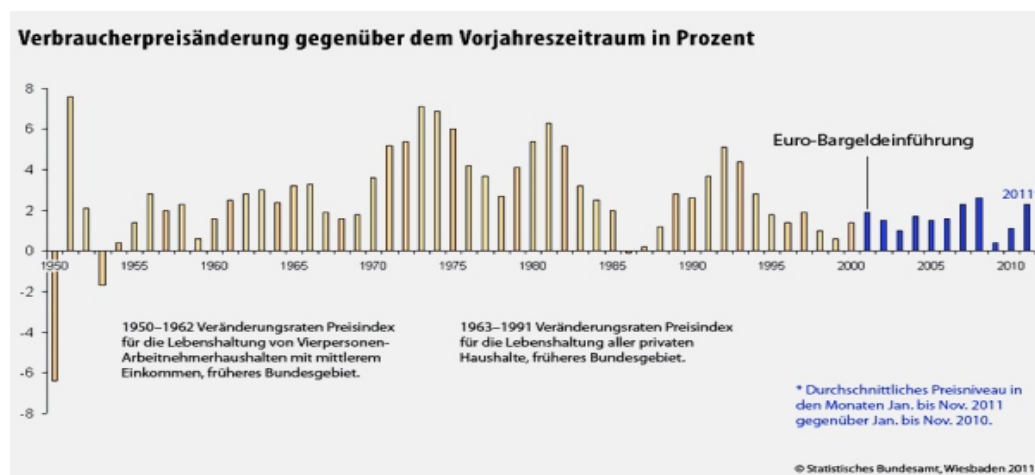
#### 4. Kosten und Nutzen des Euros

stieg der Verbraucherpreise von 1,6 Prozent gegenüber einer Teuerung zu D-Mark-Zeiten im Jahrzehnt davor von 2,2 Prozent. Dies heißt, dass die Inflation seit Einführung des Euro deutlich niedriger liegt als zu D-Mark-Zeiten und den Deutschen bislang die größte Preisstabilität seit den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts beschert hat.

Die durchschnittliche Inflationsrate zu D-Mark-Zeiten ist von 1949 bis 2001 mit jährlich circa 2,6 Prozent sogar noch höher gewesen. Der Euro ist den Berechnungen zufolge bislang also deutlich stabiler und der Preisanstieg signifikant niedriger gewesen als dies zu D-Mark-Zeiten in den Jahrzehnten davor der Fall war.

Eine stabile und niedrige Inflationsrate seit Einführung des Euros ist für die Verbraucher aufgrund der geringeren Geldentwertung vorteilhaft. Die Behauptung, der Euro sei ein Teuro (siehe dazu unten) lässt sich anhand dieser Zahlen nicht stützen. Der Euro schützt sogar besser vor einer Geldentwertung als die vormals starke D-Mark, auch wenn berücksichtigt werden muss, dass Deutschland sich mit der Wiedervereinigung Anfang der 1990er und den Ölkrisen in den 1970ern in der Vergangenheit mit verschiedenen komplexen wirtschaftlichen Entwicklungen auseinandersetzen musste (Statistisches Bundesamt 2011; Caro/Gregosz 2011). Zudem ist im internationalen Vergleich die Inflationsentwicklung innerhalb der Eurozone positiv zu bewerten. Verglichen mit der Entwicklung des US-Dollar, der weltweiten Leitwährung, lag die Inflationsrate über die Jahre 1999 bis 2009 im Schnitt um 0,4 Prozentpunkte unter dem Niveau der US-amerikanischen Volkswirtschaft (2,5 Prozent in den USA gegenüber 2,1 Prozent in der Eurozone) (Caro/Gregosz 2011). Die Bürgerinnen und Bürger mussten folglich in Deutschland seit der Euroeinführung noch keine dramatische Geldentwertung hinnehmen.<sup>3</sup>

**Grafik 4.4: Inflationsentwicklung des Euro im Vergleich zur DM**



Quelle: FAZ online.

<sup>3</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch die aktuell expansive Geldpolitik der EZB zu bewerten, bei der von vielen Ökonomen zukünftig steigende Inflationsraten befürchtet werden.

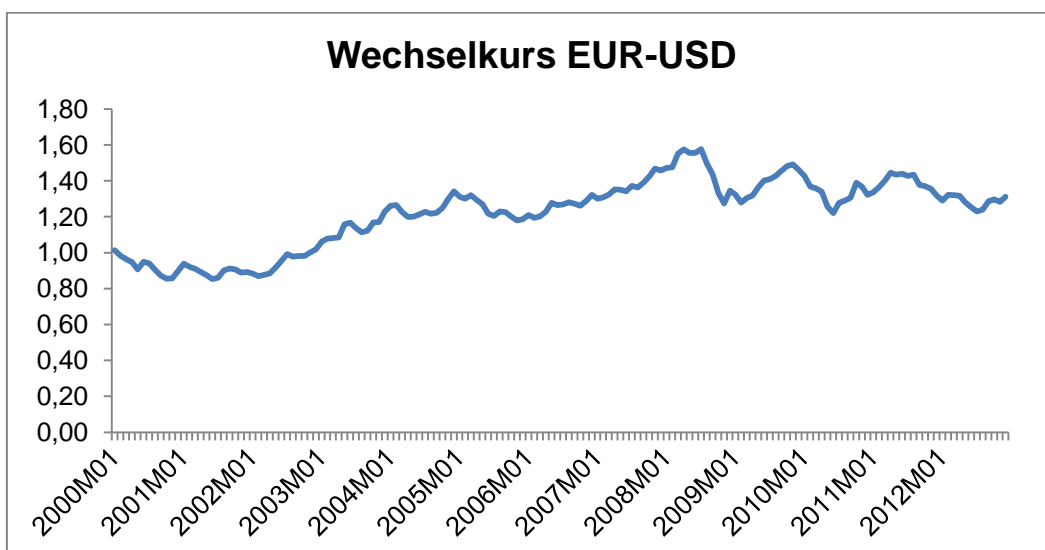
##### *Warum also hält sich der Mythos vom Teuro so hartnäckig?*

Für die Verbraucher ist der Wert des Euros zunächst nicht direkt offensichtlich. Der geringere Preisauftrieb scheint bei den Bürgern kaum anzukommen. Es ist unbestreitbar, dass einige Produkte, vor allem viele des täglichen Bedarfs, teurer geworden sind. Jedoch lässt sich dies nicht zwingend auf den Euro zurückführen. Die „gefühlte“ Inflation war zu Beginn der Währungsunion sehr hoch, was vor allem an den für die Verbraucher besonders spürbaren Preissteigerungen bei Lebensmitteln und Restaurantbesuchen abzulesen war. Allerdings sind die Lebensmittelpreise nicht die einzigen wichtigen Preistreiber in einer Volkswirtschaft. Die Bevölkerung hat die Inflation im Jahr der Einführung des Euro deutlich höher empfunden (12 Prozent) als sie tatsächlich war (1,5 Prozent), da im Warenkorb der „gefühlten“ Inflation hauptsächlich Güter des täglichen Bedarfs enthalten sind und kostspielige Anschaffungen wie Autos und Elektronikartikel (MP3-Player, Flachbildfernseher, etc.) oder regelmäßig anfallende hohe Ausgaben wie Mieten nicht berücksichtigt werden. Diese werden jedoch im statistischen Warenkorb erfasst. Hinzu kam die in den Anfangsjahren gängige Praktik der Verbraucher, heutige Europeise mit den D-Mark-Preisen von vor zehn Jahren zu vergleichen, was die „gefühlte“ Inflation verstärkt (Caro/Gregosz 2011).

##### *Eliminierung von übermäßigen Wechselkursschwankungen*

Den Euro zeichnet zudem aus, dass er eine einigermaßen stabile Trendentwicklung im Wechselkurs seit seiner Einführung aufweist (vgl. Grafik 4.5). Dies erhöht die Investitionssicherheit durch die Möglichkeit der Unternehmer, langfristige Planungen anstellen zu können. Das wiederum hat einen positiven Einfluss auf die Wachstumsperspektiven und ist somit bedeutend für die ökonomische Entwicklung der Euroländer. Ohne Wechselkursunsicherheit können langfristige Entscheidungen bei Rohstoffimporten viel leichter getroffen werden. Das trifft ebenfalls für die Entscheidungen auf den Absatzmärkten im Export zu, weshalb es auch wichtig ist, die Euro-Krise durch den Abbau der hohen Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen (Caro/Gregosz 2011).

**Grafik 4.5: Euro-Dollar-Wechselkurs seit 2000**



Quelle: Eurostat.

Der Euro verhalf außerdem gerade vielen deutschen Unternehmen dazu, ihre Exporttätigkeiten in die Eurozone durch die größere Preistransparenz, die geringeren Transaktionskosten sowie den Wegfall des Wechselkursrisikos verstärkt auszuweiten, was positive Effekte auf den deutschen Außenhandel hat (siehe dazu auch Belke 2012). Ein deutsches Unternehmen weiß also heute schon mit Sicherheit, wie viel ihn Produktionsteile kosten werden, die es erst in zehn Monaten aus einem anderen Land der Währungsunion beziehen muss. Es muss für seine Geschäfte auch keine Währung mehr umtauschen, bzw. benötigt nicht den tagesaktuellen Wechselkurs um den zu zahlenden Preis für die Produktionsmittel zu berechnen. Das alles spart Zeit und Geld. In der traditionellen Rolle als Exportnation profitiert Deutschland also stark von der Aufhebung der Wechselkursrisiken innerhalb der Währungsunion. Dadurch wird die teure Absicherung von Wechselkursschwankungen vermindert. Laut Wirtschaftswoche (2012) schätzen Experten, dass europäische Unternehmen in der Eurozone im Jahr 2020 bis zu 25 Milliarden Euro einsparen.

Die Unternehmen profitieren davon, dass sie weder Fremdwährung für ihre Auslandsgeschäfte kaufen müssen noch Gebühren für den Betrieb von Fremdwährungskonten aufbringen müssen. Hinzu kommt, dass die meisten Geschäfte, auch mit Unternehmen außerhalb der Eurozone, mittlerweile in Euro fakturiert werden. Während Wechselkursschwankungen vormals über Termingeschäfte teuer abgesichert werden mussten, wird heute durch den Wegfall der Absicherungskosten gespart (Wirtschaftswoche 2012).

Der Euroraum stellt mit einem Anteil von knapp 40 Prozent an den deutschen Ausfuhren einen riesigen Exportpartner für Deutschland dar und der Aufholungsprozess in den vormals nicht so weit entwickelten Volkswirtschaften brachte gerade deutschen Unternehmen einen größeren und „reicheren“ Absatzmarkt. Aber auch Exporte in andere Länder, vor allem in den asiatischen Raum, sind stark angestiegen (Dreger 2012). Letzteres wäre mit der D-Mark wohl kaum möglich gewesen. Wenn man die generelle wirtschaftliche Stärke Deutschlands berücksichtigt, wäre die D-Mark unter großen Aufwertungsdruck geraten und wäre gegenüber anderen Währungen deutlich höher notiert gewesen als der Euro.

Aber nicht nur für die Unternehmen ist der Euro ein Gewinn. Die zum Teil sehr hohen Umtauschgebühren in den Zeiten vor der Währungsunion fallen für die Verbraucher nun komplett weg. Der Verbraucher profitiert somit von der Preistransparenz. Die mühselige Umrechnung entfällt und die kostengünstigsten Anbieter für Produkte und Dienstleistungen können leichter gefunden werden – zumal über das Internet im gesamten Euro-Raum. Der dadurch entstehende Wettbewerbsdruck unter den Anbietern macht intransparente Preisaufschläge deutlich schwieriger. Auch sind beispielsweise die Bankgebühren für Auslandsüberweisungen innerhalb der Währungsunion mit Einführung des Euros weggefallen (Wirtschaftswoche 2012).

#### *Niedriges Zinsniveau*

Durch die Einführung der Währungsunion ist es im Laufe der Zeit zu einer Angleichung der nominalen Zinsen der Mitgliedsländer gekommen. Der Wegfall des



Wechselkursrisikos und die Erwartung eines stärkeren Wirtschaftswachstums in den Peripherieländern führten streckenweise dazu, dass Investoren nicht mehr zwischen den Staatsanleihen unterschiedlicher Volkswirtschaften innerhalb der Eurozone unterschieden haben. Das bedeutet konkret, dass sich zum Beispiel Griechenland bis 2008 zu einem ähnlichen Zinssatz verschulden konnte wie Deutschland.<sup>4</sup> Durch die unterschiedlichen Inflationsraten und die Konvergenz der Nominalzinsen hatte Deutschland als „traditionelles“ Niedriginflationsland zunächst mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber seinen Partnerländern zu kämpfen, da die für Konsum- und Investitionsentscheidungen relevanten Realzinsen (entspricht Nominalzins minus Inflation) für Deutschland höher ausfielen und zu einem Kostennachteil führten. Deutschland ist es aber u.a. durch die Agenda 2010 gelungen, diese Kostennachteile durch Strukturreformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten und eine zurückhaltende Lohnpolitik im Zeitablauf abzubauen und somit seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (Dreger 2012). Volkswirtschaftlich gesehen ist die Einführung des Euros für Deutschland somit nicht von Anfang an gewinnbringend gewesen. Eine aktuelle Studie der Citibank zeigt aber auf, dass die Einführung des Euros zusammen mit der Lohnzurückhaltung in Deutschland dazu geführt hat, dass der effektive reale Wechselkurs, der auch einen Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes darstellt, seit der Euroeinführung um 15 bis 20 Prozent niedriger ist, als es der Fall gewesen wäre, wenn Deutschland seine eigene, frei schwankende Währung beibehalten hätte. Deutschland hat im Exportsektor enorm von diesem schwächeren realen Wechselkurs profitiert (Sheets/Sockin 2012).

Natürlich ist die oben skizzierte Entwicklung der wirtschaftlichen Situation Deutschlands nicht ausschließlich auf die Währungsunion zurückzuführen. In Deutschland haben zudem auch andere Faktoren eine bedeutende Rolle gespielt, wie zum Beispiel die Wiedervereinigung, die Exportstärke Deutschlands im globalen Wettbewerb, die EU-Osterweiterung und die damit einhergehende Verlagerung von Produktionsstätten sowie die Etablierung des Euros auf den internationalen Finanzmärkten (siehe dazu ausführlicher Dreger 2012). Trotz der bislang insgesamt nur durchschnittlichen Wachstumsraten in der Eurozone hat die Einführung des Euros demnach verschiedene Wachstumsimpulse auslösen können bzw. weist sie Potenzial für zukünftig höhere Wachstumspfade auf. In der Anfangsphase waren die geringeren Transaktionskosten sowie die durch den festen Wechselkurs induzierte Planungssicherheit verantwortlich für einen kurzfristigen einmaligen Wachstumsimpuls, der durch die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen entstanden ist. Längerfristig dürfte das erhöhte Innovationspotential, ausgelöst durch den steigenden Wettbewerb innerhalb der Eurozone, die Wachstumsaussichten verbessern.

Betrachtet man die oben beschriebenen realwirtschaftlichen Entwicklungen für Deutschland im Zeitraum seit Einführung des Euros insgesamt, lässt sich festhalten, dass Deutschland trotz harter Anpassungsmaßnahmen ein Nutznießer der Euroeinführung ist. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat Berech-

---

<sup>4</sup> Diese Entwicklung hat sich mit Ausbruch der Staatsschuldenkrise wieder umgekehrt. Die Unterschiede zwischen den Zinsen der Krisenstaaten und den Zinsen Deutschlands sind massiv angestiegen, was dazu führt, dass die Kapitalbeschaffung für die Krisenstaaten auf den Kapitalmärkten kaum mehr möglich ist.

nungen angestellt und gezeigt, dass der Euro den Wohlstand in Deutschland steigert. Mit einem Gewinn von jährlich bis zu 30 Milliarden in den Jahren 2009 bis 2011 steht Deutschland außergewöhnlich gut da. Diese Entwicklung wäre der KfW zufolge mit der D-Mark nicht möglich gewesen. Die deutsche Exportwirtschaft profitiert davon, dass der Euro gegenüber der D-Mark viel „weicher“ ist. Auch die Zinsen der deutschen Bundesbank in den der Kalkulation zugrunde liegenden Jahren wären unter Berücksichtigung der deutschen Situation höher gewesen (KfW 2011). Bei dieser Debatte ist freilich zu berücksichtigen, dass es sich um einen wirtschaftshistorischen Vergleich handelt, der nichts darüber aussagen kann, wie sich eine hypothetische Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft bei Beibehaltung der D-Mark hätte entwickeln können.

#### 4.2.2 Ursachen der Krise: Ungleichgewichte in der Eurozone

Berücksichtigt man die wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland seit Einführung des Euros, sollte man eigentlich meinen, dass die Währungsunion um jeden Preis erhalten werden sollte. Jedoch liefern Fehler in der Konstruktion der Währungsunion einen großen Nährboden für die Euro-Skeptiker. Umso mehr, da aus den Konstruktionsfehlern Haftungsrisiken für den deutschen Staat entstehen, die aus der Rettung einzelner Krisenländer resultieren und in ihrer Höhe besorgniserregend sind. Um zu verstehen, warum wir uns in der derzeitigen Krise befinden und dass der Euro daran nicht als Hauptschuldiger festgemacht werden kann, lohnt sich ein genauerer Blick auf die jüngste Entwicklung innerhalb der Eurozone. Auch die häufig in der Boulevard-Presse vertretene Meinung, die Krise sei aufgrund der „faulen Südeuropäer“ entstanden, lässt sich so einfach nicht halten, wenn man Indikatoren wie etwa das effektive Renteneintrittsalter oder die Arbeitszeiten betrachtet (Heinemann/Jopp 2012), die im Vergleich zu Deutschland auf gleichem oder höherem Niveau liegen.

Neben den Erfolgen und Misserfolgen, die der Euro für einzelne Länder der Eurozone mit sich brachte und die Deutschland seit der Einführung des Euros verzeichnen konnte, wurden einige problematische Entwicklungen innerhalb der Eurozone lange Zeit nicht mit ausreichender Aufmerksamkeit verfolgt. Das Projekt Europäische Währungsunion wurde zu Beginn in erster Linie mit dem Verweis auf die Vorzüge der Wechselkursangleichung der Mitgliedsländer den Bürgern und vor allem den Unternehmen in der EU nahegebracht. Die Vorteile, die aus dem Wegfall der Wechselkursunsicherheit innerhalb Europas und der Reduzierung weiterer handelsbezogener Kosten den Direktinvestitionen im Ausland und dem Tourismus entstanden sind, wurden dabei immer wieder in den Vordergrund gerückt (Belke/Verheyen 2013).

Diese einfache Sicht ist jedoch etwas irreführend. Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Eurozone in ihrer damaligen und heutigen Konstellation weit von dem theoretischen Konstrukt eines optimalen Währungsraumes im Sinne Mundells (1961) entfernt ist.<sup>5</sup> Für das Funktionieren eines solchen Währungsraums müssen u.a. eine hohe Reallohnflexibilität und ein hoher Grad an Kapital-

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch Beetsma und Giuliodori (2010), die eine exzellente Übersicht über aktuelle Forschungsergebnisse zu den makroökonomischen Kosten und Vorzügen einer Währungsunion generell liefern (Belke 2012).

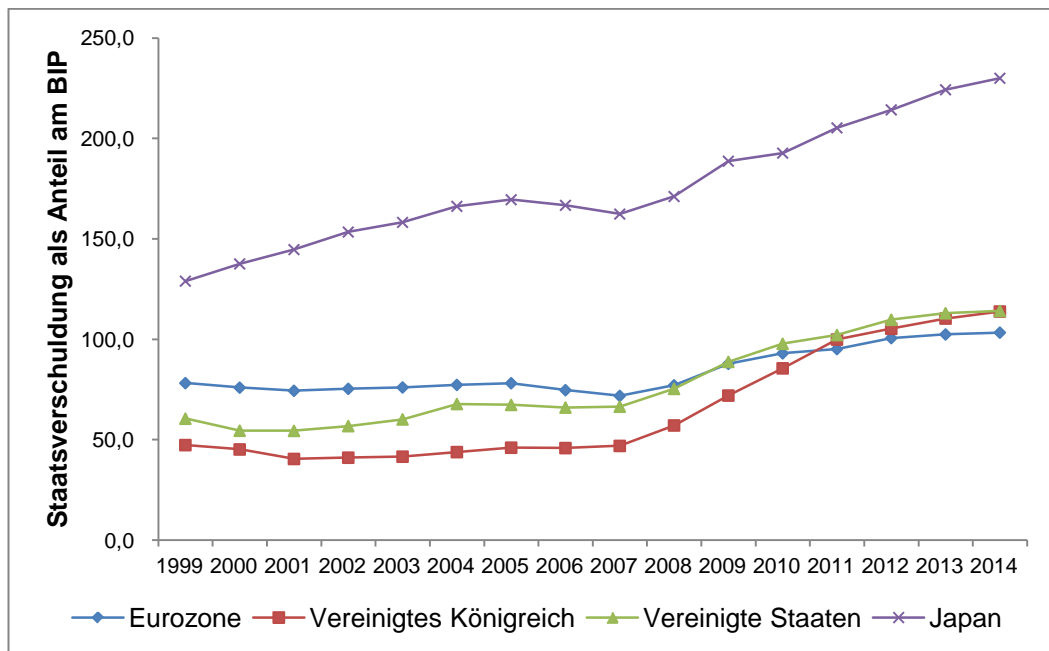
und Arbeitsmobilität vorliegen, um temporäre und asymmetrische Schocks auszugleichen, die aufgrund der Wechselkursfixierung nicht mehr mit einer Anpassung der Wechselkurse bekämpft werden können (McKinsey 2012). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gründete vielmehr auf den Hoffnungen der Politik, dass die Defizite in der Fiskalpolitik und der Verlust an Steuerung in der Geld- und Wechselkurspolitik durch vermehrte Anstrengungen hinsichtlich struktureller Reformen abgebaut werden würde, was dazu geführt hätte, dass sich Produktivität und Wachstum der Länder angleichen. Die Realität zeigt uns jedoch ein vollkommen anderes Bild (Roubini 2011) – auch wegen der expansiven Geldpolitik der EZB und der „weichen“ Kontrolle bei der Einhaltung der fiskalischen Defizitregeln durch die EU-Kommission. Bereits früh hatten sich zwei unterschiedliche Standpunkte bezüglich des optimalen Zeitpunkts für die Einführung einer Währung herausgebildet. Die Harmonisierungstheorie beschreibt die Einführung einer Währung als einen Schritt, der zu einer weitgehenden wirtschaftlichen Harmonisierung zwischen den Ländern führt. Demgegenüber betonen Vertreter der Krönungstheorie, dass eine gemeinsame Währung erst eingeführt werden sollte, wenn der Harmonisierungsprozess bereits weit voran geschritten ist.

Die derzeitigen Probleme in der Eurozone werden in der öffentlichen und akademischen Diskussion auf verschiedene Gründe zurückgeführt. Dazu gehören fiskalische Verfehlungen in den Peripheriestaaten, Schuldenprobleme der Banken und Haushaltsprobleme in der Eurozone, sowie das Problem der europäischen Zentralbank, eine Geldpolitik für einen heterogenen Wirtschaftsraum durchzuführen. Generell sind sich die meisten Analysten jedoch einig, dass das grundlegende Problem in der Eurozone die divergierenden Wettbewerbsfähigkeiten der Mitgliedsländer sind, wie im weiteren Verlauf gezeigt wird.<sup>6</sup>

Die europäische Schuldenkrise ist nicht von heute auf morgen entstanden. Auch ist sie nicht nur, wie häufig angenommen wird, aufgrund großzügiger Staatsausgabenpolitiken in den Peripheriestaaten entstanden. Eine wesentliche Ursache besteht in den Rettungsaktivitäten zur Stützung von Banken, was die jeweiligen Staatsverschuldungen in die Höhe trieb. Diese bewegen sich allerdings, abgesehen von Griechenland, im Vergleich zu anderen Industrienationen wie Großbritannien, den USA oder Japan im Durchschnitt des Euroraumes immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau (Illing/Jauch/Zabel 2012, vgl. auch Grafik 4.6).

---

<sup>6</sup> Der ehemalige Chefökonom der Deutschen Bank, Thomas Mayer, beschreibt treffend, dass hinter der Staatsschulden- und Bankenkrise in der Eurozone eine Zahlungsbilanzkrise liegt, die durch Fehlentwicklungen der internen realen Wechselkurse verursacht wurde.

**Grafik 4.6: Staatsverschuldung des Euroraums im Vergleich zu ausgewählten Industrienationen**

Quelle: In Anlehnung an Illing/Jauch/Zabel 2012, OECD Economic Outlook November 2012.

Generell hat sich die Leistungsbilanz der Eurozone mit der übrigen Welt im letzten Jahrzehnt relativ ausgeglichen entwickelt. Innerhalb der Währungsunion kam es dagegen zu ausgeprägten Ungleichgewichten zwischen der Nord- und Süd-Peripherie. Die Leistungsbilanzdefizite der südeuropäischen Länder wurden mit Krediten aus den nördlichen Ländern finanziert. Es kam somit zu einem starken Zufluss von privatem Kapital in die Peripherieländer. Hohe Leistungsbilanzdefizite sind nicht per se schlecht. Entstehen die Defizite im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses eines Landes, drückt dies die hohe Wachstumsperspektive des Landes aus. Durch die negative Leistungsbilanz wird das nötige Kapital importiert, da die interne Ersparnis nicht ausreichend ist um alle erwünschten und notwendigen Investitionen zu finanzieren. Dieses Land wäre durch sein hohes Wachstum und einen starken Exportsektor in der Lage, seine privaten und öffentlichen Schulden zu begleichen. Auf der anderen Seite kann eine negative Leistungsbilanz jedoch auch Ausdruck mangelnder Wettbewerbsfähigkeit sein. Trifft dabei ein schwacher Exportsektor auf eine stetig steigende Auslandsverschuldung, ist die Solvenz dieser Volkswirtschaft gefährdet. Es ist jedoch nicht einfach, zwischen „guten“ und „schlechten“ Defiziten zu unterscheiden. Belke und Dreger (2011) zeigen für die Eurozone, dass nach 1999 die Defizite in den Defizitländern Ausdruck zunehmender Auslandsverschuldung sind und nicht die eines „gesunden“ Wirtschaftswachstums in den jeweiligen Ländern (Heinemann/Jopp 2012).

Die Krisenstaaten hätten durch ein höheres Produktivitätsniveau und damit einhergehende niedrigere Lohnstückkosten die Leistungsbilanzdefizite nur stückweise abbauen können, was sie im Übrigen heute auch nicht ohne Erfolg versuchen. Maßgeblich verantwortlich für die negative Entwicklung waren aber vor allem die hohen, durch Kredite finanzierten Importe und weniger die schwachen Exportzahlen. Die Einführung der Gemeinschaftswährung war für das Vo-

rantreiben der finanziellen Integration in Europa prinzipiell ein sehr wichtiger Faktor. Während mit der Schaffung eines großen europäischen Finanzmarktes ein erstrebenswertes Integrationsziel erreicht worden ist, wurde dadurch der starke Zufluss von Kapital aus den Kernländern in die Peripherieländer hinein ausgelöst. Investoren engagierten sich zunehmend in Spanien, Irland oder Italien in der Erwartung, dass durch die wirtschaftliche Konvergenz, die angestrebt wurde, auch einheitliche und stabile Rahmenbedingungen in den Ländern der Eurozone vorherrschen werden. Das zugrunde liegende Problem sind folglich die durch die Angleichung der Zinssätze im Zuge der Einführung des Euros ausgelösten hohen Kapitalimporte der Peripherieländer. Dadurch wurde ein Anstieg der Binnen- nachfrage ausgelöst, der zusätzlich durch den weltweiten Kreditboom angetrieben wurde. Die Blase auf den Immobilienmärkten und der aufgeblähte Bausektor in Spanien und Irland waren Teil dieser Fehlentwicklung. Ähnlich wie in den USA kamen die Deregulierung auf den Finanzmärkten und die dadurch ausgelöste Entwicklung neuer Finanzprodukte und Derivate, die den Boom auf dem Häusermarkt weiter ankurbelten, erschwerend hinzu. Hohe Löhne bzw. Lohnstückkosten können allerdings nur teilweise einer maßlosen Lohnpolitik in den Krisenstaaten zugeschrieben werden, da sie u.a. Resultat dieser Entwicklung waren (Lin/Treichel 2012, Heinemann/Jopp 2012, Gros 2011). Im Zuge der Finanzkrise kam es zudem zu einer drastischen Umkehr der Kapitalströme in der Eurozone von der Peripherie ins Zentrum, was in Verbindung mit der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit zu einem enormen Anpassungsdruck in den betroffenen Peripheriestaaten führte, während Überschussregionen, und hier insbesondere Deutschland, durch ihren Status als sichere Häfen für Geldanlagen erst einmal profitierten (Illing/Jauch/Zabel 2012).

Die beschriebenen Entwicklungen in den Nicht-Kernländern verhalfen den Regierungen zu steigenden Staatseinnahmen, womit die Schuldenstände lange Zeit im Rahmen der Maastrichter Vorgaben von 60 Prozent des BIP gehalten werden konnten (außer im Falle von Griechenland). Das Wachstum in diesen Ländern wurde folglich vorwiegend durch einen starken privaten und staatlichen Konsum angetrieben, wobei auch die Wettbewerbsfähigkeit im Exportsektor sank und der Sektor des verarbeitenden Gewerbes schrumpfte, während sich in den Kernländern die Wettbewerbsfähigkeit und die externen Überschüsse durch Lohnzurückhaltung und der relativen Unterbewertung des Euros gegenüber den vormaligen nationalen Währungen erhöhten (Lin/Treichel 2012).<sup>7</sup>

Um die Leistungsbilanzdefizite in Staaten wie Griechenland, Irland und Portugal in den Griff zu bekommen, sind eine Verringerung der Importe und vor allem eine verstärkte Exporttätigkeit nötig. Problematisch ist dabei, dass diese Länder nur eingeschränkt über komparative Vorteile in Sektoren verfügen, welche ihnen auf den globalen Exportmärkten nützen könnten. Generell trübt die hohe Verschuldung in diesen Ländern die Aussichten auf eine daraus möglicherweise resultierende Verbesserung des wirtschaftlichen Gesamtzustandes (Heinemann/Jopp 2012). Es lassen sich allerdings schon Lichtsignale erkennen,

---

<sup>7</sup> Lin und Treichel (2012) argumentieren sogar, dass die Einführung des Euro an sich ein bedeutender Faktor für den übermäßigen Konsum und ein Verstärker der schwachen Wettbewerbsfähigkeit in den Peripherie-Ländern der Eurozone ist (Lin/Treichel 2012).

wie eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zeigt. Griechenland und Spanien konnten ihre Wettbewerbsposition beispielsweise schon deutlich verbessern und weisen sinkende Lohnstückkosten im verarbeitenden Gewerbe auf (IW 2012).

Die aktuelle Staatsschuldenkrise ist also nicht nur zum Teil ein Resultat undisziplinierter staatlicher Ausgabenpolitik in einigen Euroländern. Neben dem Platzen einer Immobilienblase, die vor allem in Irland und Spanien durch exzessive Konsumausgaben des Privatsektors entstanden ist, darf auch das Platzen einer Vermögenspreisblase im Vereinigten Königreich sowie in den USA als Erklärung nicht vernachlässigt werden. Dadurch waren europäische Banken aufgrund ihrer hohen Beteiligungen in ausfallgefährdeten Krediten massiv betroffen. Viele Banken in Deutschland mussten von staatlicher Seite unterstützt werden (prominente Beispiele sind die Hypo Real Estate, die IKB Deutsche Industriebank oder die WestLB). Dies galt aber nicht nur für Deutschland. Auch in anderen Ländern mussten Milliardensummen für die Unterstützung des Bankensystems bereitgestellt werden. Vor allem die Staaten der Peripherie, wie Spanien oder Irland, sind durch die Rettungsaktionen für das angeschlagene Bankensystem mit entsprechender sprunghaft-ansteigender Staatsverschuldung schon früh in finanzielle Schwierigkeiten geraten, was zu einem damit einhergehenden Vertrauensverlust auf den Finanzmärkten führte.

Auch Probleme durch bereits länger zu beobachtende innereuropäische Leistungsbilanzungleichgewichte sind von großer Bedeutung. Hauptsächlich sind hier die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit einiger Peripheriestaaten zu nennen sowie ausgebliebene Strukturreformen. Weiterhin ist die verbesserungswürdige Finanzarchitektur innerhalb der Währungsunion äußerst problematisch anzusehen. Für die Märkte stellte dies zunächst kein größeres Problem dar, solange sich die Länder in der Eurozone einigermaßen positiv entwickelten. Die beschriebenen Probleme, die im Grunde schon länger offensichtlich waren, wurden nicht angegangen. Dies ist auch durch theoretische Überlegungen innerhalb der Politökonomie zu erklären: Entscheidungsträger verfolgen oftmals ein kurzfristiges Optimierungskalkül und verschieben langfristig orientierte strukturpolitische Maßnahmen (Hofrichter 2012). Diese Fehlentwicklungen führten zur heutigen Krise der Eurozone. Für viele Bundesbürger ist der Sinn an einem Festhalten an einem solchen System nicht verständlich. Vor allem wenn man die enormen Garantiesummen (siehe weiter unten), die von Deutschland für den Erhalt der Eurozone gewährt werden, berücksichtigt. Doch wie später deutlich wird, tut Deutschland sehr gut daran, einen Beitrag dazu zu leisten, die Fehlerstellen innerhalb der Währungsunion zu beseitigen und auch mit hohen Summen zu garantieren, da es eine Investition in die Zukunft ist.



### 4.3 Der Preis der Stabilisierung

Mit der Einführung des Euros ist auch eine wichtige Entscheidung bezüglich der geldpolitischen Verantwortung innerhalb der Eurozone getroffen worden. Die neu installierte EZB war ab diesem Zeitpunkt für geldpolitische Entscheidungen verantwortlich. Sie hatte jedoch von Beginn an das Problem, eine Geldpolitik für einen heterogenen Wirtschaftsraum zu betreiben. Die Probleme, die mit der Einführung einer solchen geldpolitischen Ordnung einhergingen, blieben der breiten Öffentlichkeit lange Zeit verborgen. Die aktuelle Situation mit zu niedrigen Zinsen auf Staatsanleihen in den Kern-Ländern und zu hohen Zinsen in den Peripherie-Ländern ist ein Spiegelbild der Anfangszeit der EWU. Die wachsende Divergenz innerhalb der Eurozone blieb lange Zeit unberücksichtigt, da Regierungen bedrohliche Negativentwicklungen regelmäßig übersahen. So wurde die Eurozone sogar mit der Aufnahme ökonomisch schwächerer Länder noch über ihre ursprüngliche Größe hinaus erweitert, was die wirtschaftliche Verwundbarkeit zusätzlich vergrößerte und die Schuldenkrise, als sie offensichtlich wurde, zusätzlich verschärfte (Belke/Verheyen 2013).

Ein Aspekt, der erschwerend hinzu kommt, sind die Wetten, die auf den Finanzmärkten gegen den Euro geschlossen werden sowie die Sorgen um die Zahlungsfähigkeit einiger Schuldnerländer, was die Risiken eines Zusammenbruchs der Währungsunion erhöht. Zudem scheint es, dass die Euroländer ihre systematischen Probleme nicht beheben wollen oder können, sondern eher eine Politik verfolgen, die auf Umschuldungen oder auf die Notwendigkeit eines erweiterten fiskalischen Verteilungsmechanismus hinauslaufen könnte, was in der EU, gerade aus deutscher Sicht, nicht unproblematisch sein würde. Aufgrund der über die Zeit rasant angewachsenen, grenzübergreifenden Vermögenspositionen sind die Folgen eines Zusammenbruchs der Eurozone fatal. Die Eurozone verfügt weder über einen Schuldenausgleichsmechanismus zwischen den Ländern, etwa ähnlich dem im deutschen Föderalismus, noch über einen geordneten Insolvenzmechanismus einzelner Staaten, der garantieren würde, dass andere Mitgliedsländer nicht mit in den Strudel gerissen werden. Vor diesem Hintergrund fällt es Investoren nicht schwer, sich einen Zusammenbruch der Eurozone oder einen Austritt einzelner Länder als realistisches Szenario vorzustellen und auch schon Maßnahmen zu treffen, wie sie mit dem geringsten Schaden aus der Misere herauskommen können (Belke/Verheyen 2013).

Die dramatischen Entwicklungen in den schwächeren Ländern der Eurozone gehen an Deutschland nicht spurlos vorüber. In den letzten zwei Jahren mussten massive Hilfspakete geschnürt werden, um die Krisenländer, vor allem Griechenland, zu stützen. Auch wenn Deutschland bislang nur verhältnismäßig geringe direkte Kosten aus den Hilfsmaßnahmen entstanden sind<sup>8</sup>, fallen die impliziten Garantien, für die Deutschland bürgt, mit 310 bis 316 Milliarden Euro, ohne

---

<sup>8</sup> Im Bundeshaushalt 2013 sind erstmals Mindereinnahmen und Mehrausgaben von 730 Millionen Euro eingeplant, die aus einem dritten Rettungspaket für Griechenland, das im Dezember 2012 im Bundestag verabschiedet wurde, resultieren.

Targetverbindlichkeiten und Einlagen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)<sup>9</sup>, hoch aus.

Die Haftungssumme Deutschlands gegenüber den einzelnen Krisenstaaten (siehe weiter unten) beginnt allmählich Dimensionen zu erreichen, die Ratingagenturen dazu veranlasst haben, die Top-Bonität Deutschlands genauer unter die Lupe zu nehmen. Eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit hätte zur Folge, dass Deutschland höhere Zinsen auf seine Staatsanleihen zahlen müsste (Pennekamp 2012). Das Problem ist, dass sich mit jedem neugeschnürten Hilfspaket die Garantien für die Deutschland entsteht akkumuliert haben. Je nach zukünftiger wirtschaftlicher Entwicklung der Krisenländer können hieraus auch direkte Kosten entstehen, die den Bundeshaushalt und schließlich den Steuerzahler belasten würden. Die Risiken der privaten Banken haben sich von einem hohen Niveau etwas reduziert. Dahingegen hat sich jedoch die Haftungssumme, für die der deutsche Staat eintreten müsste, merklich erhöht. Diese umfasst entweder direkte Kosten durch bilaterale Kredite an die Krisenländer oder indirekte Haftungssummen durch die Anteile Deutschlands an den offiziellen Institutionen, die in die Hilfsmaßnahmen involviert sind, wie der EU, der EZB, oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF), sowie die Anteile an den speziell eingerichteten Rettungsfonds zur Stützung der Krisenländer, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem ESM (Das 2012). Im Laufe der Staatsschuldenkrise wurden mehrere Rettungspakete geschnürt bzw. temporäre oder dauerhafte Krisenfonds installiert, die mit Milliardensummen ausgestattet wurden. Deutschland ist an allen Programmen zu einem großen Teil beteiligt. Die nachfolgende Auflistung soll einen Überblick über bestehende oder drohende Kosten geben, die auf Deutschland im schlimmsten Fall zukommen könnten. Es gilt jedoch zu beachten, dass Deutschland erst Verluste hinnehmen muss, wenn es zum Beispiel Griechenland nicht mehr schaffen sollte, seine Verbindlichkeiten komplett zu begleichen. Erst dann werden die Bürgschaften Deutschlands (siehe unten) und die der anderen Garantiegeber fällig.

Es ist wichtig zu erkennen, dass es trotz der hohen Garantiesummen und des Risikos eines Teilausfalls für Deutschland lohnenswert ist, für den Erhalt der Währungsunion einzustehen. Im Falle von Griechenland profitiert Deutschland sogar etwas durch einen Teil der Zinseinnahmen von durchschnittlich ca. 3,6 Prozent auf die gewährten Kredite. Voraussetzung ist natürlich, dass die Kredite in 10 oder 30 Jahren wieder zurückgezahlt werden. Hinzu kommt in der aktuellen Krise in Europa, dass Deutschland durch seinen Status als „sicherer Hafen“ für die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite selbst viel geringere Zinsen zahlen muss, was die zu zahlende Gesamtzinslast Deutschlands deutlich nach unten drückt. Das Bundesfinanzministerium (BMF) schätzte die Ersparnis durch niedrige Zinsen, die der Bund für Staatsanleihen zahlen muss, bis zum Jahresende 2011 auf 3,5 Milliarden Euro. Im Jahr 2012 dürfte diese Ersparnis noch deutlicher ausgefallen sein. In dieser Hinsicht ließe sich behaupten, dass Deutschland durch Vergabe „teurer“ Kredite an die Krisenstaaten in der Eurozone und die eigene Aufnahme „billigen“ Geldes am Kapitalmarkt im Endeffekt als

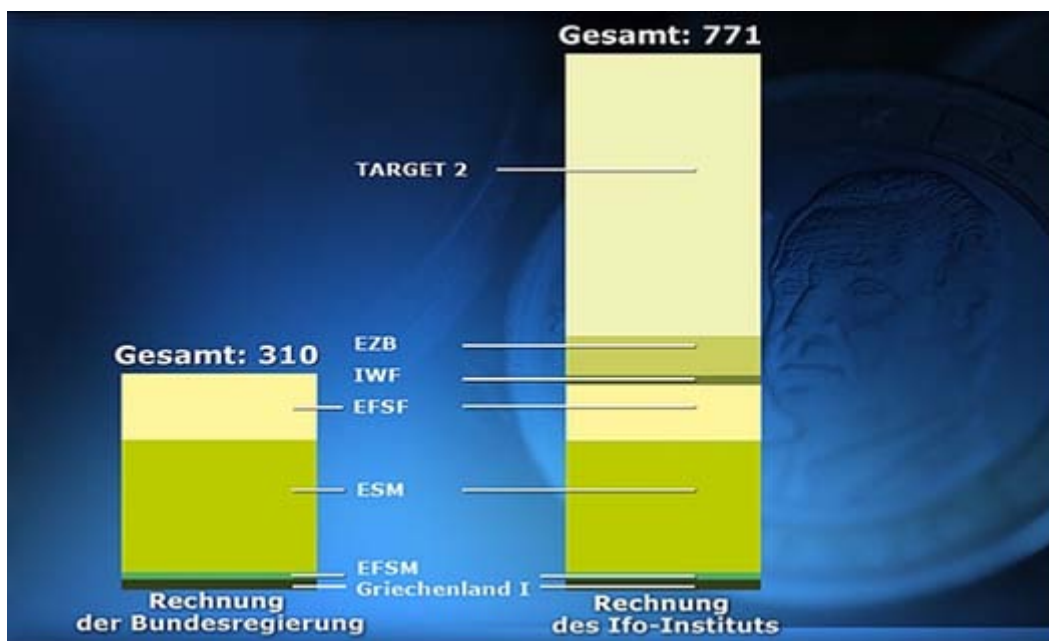
---

<sup>9</sup> Siehe hierzu auch Haftungspegel CFSifo-Gruppe, München vom 23.11.2013.

Gewinner aus der gegenwärtigen Krisensituation hervorgehen könnte (Riedel/Heilmann 2012). Broyer, Petersen und Schneider (2012) errechnen ähnlich wie das BMF in einem ökonometrischen Zinserklärungsmodell eine Zinsersparnis für den deutschen Staat, allein über die Jahre 2010 bis 2012, von schätzungsweise 10,2 Milliarden Euro (Broyer/Petersen/Schneider 2012).

Die Debatte über die Haftungssummen, die Deutschland zu tragen hat, ist mit Voranschreiten der Krise immer intensiver geführt worden. Die errechneten Zahlen, die von verschiedener Seite präsentiert werden, unterscheiden sich erheblich, je nachdem welche Elemente in die Kalkulation einfließen bzw. welches zukünftige Szenario für die Entwicklung der Eurozone als Basis dient.<sup>10</sup> Möchte man aber einen genauen Überblick über die tatsächlichen Kosten Deutschlands haben, muss man unterscheiden, wie viel Deutschland bereits in Barmitteln transferiert oder eingezahlt hat und wie hoch die Haftung sowie das Risiko sind. Die folgende Übersicht soll dabei helfen, die in der öffentlichen Debatte kursierenden Zahlen besser einordnen zu können und aufzuzeigen, wie stark der deutsche Staat in die Rettungsaktionen involviert ist (vgl. dazu auch Grafik 4.7).

**Grafik 4.7: Überblick über die Beteiligungshöhe Deutschlands an den Rettungsmaßnahmen (deutsche Haftung in Mrd. Euro)**



Quelle: Rose 2012.

Die Risiken aus dem ersten Rettungspaket für Griechenland sind unbestreitbar. Hier bestehen direkte Risiken, da Griechenland direkte Darlehen gewährt wurden und Deutschland nicht nur für Hilfskredite bürgen muss. Von den angeordneten 80 Milliarden Euro, die die Euro-Staaten für dieses Paket zugesagt haben, sind bis Ende 2011 allerdings erst 52,9 Milliarden Euro nach Athen geflossen, wobei Deutschland über die KfW-Bankengruppe den Anteil von 15,2 Milliar-

<sup>10</sup> So errechnet das Bundesfinanzministerium einen Betrag von 310,3 Milliarden Euro, während das ifo-Institut auf erschreckende 771 Milliarden Euro kommt. Eine Kalkulation des Steuerzahlerbunds stellt ein Haftungsrisiko von 509 Milliarden Euro für den Fall fest, dass alle Mittel aus den bestehenden Hilfsfonds verwendet werden und kein Geld zurückfließt, die Eurozone aber in ihrer jetzigen Form bestehen bleibt. Pro deutschen Bürger beliefen sich die Kosten dann auf circa 6.200 Euro, auch wenn es derzeit noch niemand zahlen muss (Siedenbiedel 2012).

den Euro beisteuerte. Hierbei handelt es sich um direkte Einlagen. Die nicht verwendeten Mittel sind auf das zweite Rettungspaket übertragen worden. Es muss berücksichtigt werden, dass es sich zumeist um langläufige Kredite handelt und der Gesamtbetrag auch nicht an einem Stichtag in der Zukunft zurückgezahlt werden muss, sondern quasi über die Zeit verteilt ist. Dies gibt Griechenland die Chance, seine Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erlangen und macht es gleichzeitig wahrscheinlicher, dass dieses Land zukünftig in der Lage ist, seine Schulden zu begleichen. Gelänge es Griechenland nicht, diese Kredite in einem Zeitraum von 10 bis 30 Jahren zu bedienen, würde Deutschland einen Verlust in maximaler Höhe von circa 15 Milliarden Euro erleiden, aber nur für den Fall, dass Griechenland gar nichts zurückzahlen kann. Letzteres ist ohnehin kaum ein realistisches Szenario, wohl aber ein teilweiser Schuldenerlass. In dem wahrscheinlichen Szenario, dass Griechenland am Tag der Fälligkeit wenigstens einen Teil zurückzahlen kann, wäre der Verlust entsprechend geringer.

Neben dem vorläufigen Rettungsschirm, der EFSF, wurde 2010 ein Parallelprogramm, nämlich der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) gestartet. Die von der EU zur Verfügung gestellten Kreditlinien kommen Irland und Portugal zu Gute. Der EFSM finanziert sich selbst bei Investoren und Banken, wobei der EU-Haushalt als Sicherheit dient. Von möglichen Verlusten ist also die gesamte EU betroffen. Dabei trägt Deutschland gemäß dem Anteil am EU-Haushalt ein finanzielles Risiko in Höhe von 20 Prozent. Aus dem maximal 60 Milliarden Euro umfassenden Topf sind Irland bereits 22,5 Milliarden Euro und Portugal 26 Milliarden Euro zugesagt und größtenteils auch gezahlt worden. Da dieses Programm mit Einführung des dauerhaften ESM ausläuft, werden die restlichen Mittel wohl nicht mehr vergeben. Deutschland müsste laut Bundesfinanzministerium nach derzeitigem Stand bei Kreditausfällen für maximal 9,8 Milliarden Euro aufkommen. Hierbei handelt es sich um Garantieleistungen, die in voller Höhe nur im unwahrscheinlichen Fall der völligen Zahlungsunfähigkeit Portugals zu erbringen wären. Durchaus aber könnte es nach der Formierung einer neuen Bundesregierung in Deutschland zumindest zu einem teilweisen Schuldenerlass Portugals kommen. In diesem Fall müsste Deutschland entsprechend seinem Anteil über etliche Jahre verteilt für den Kreditausfall aufkommen.

Die EFSF bildet den ersten Euro-Rettungsschirm und umfasst ein Gesamtvolumen von 780 Milliarden Euro, für die alle Staaten in der Währungsunion bürgen müssen. Durch die installierte „Übersicherung“ kann die EFSF maximale Hilfen in Höhe von 440 Milliarden Euro vergeben. Die höhere Garantiesumme der Euroländer ist deswegen nötig, damit der EFSF eine Top-Bonität der Ratingagenturen garantiert ist. Die Top-Bonität wiederum wird benötigt, da sich die EFSF die nötigen Finanzmittel für die Rettungspakete auf dem Kapitalmarkt leiht. Die Investoren, die in die EFSF investieren, müssen damit keinen Ausfall der erworbenen Anleihen befürchten. Für Deutschland ergeben sich aus diesem Rettungsschirm die mit bis zu 253 Milliarden Euro höchsten Gesamthaftungsrisiken. Diese Summe setzt sich aus dem garantierten ursprünglichen Anteil Deutschlands von 27 Prozent an der EFSF zusammen. Die bislang nur tatsächlich gewährten Hilfspakete aus der EFSF für Griechenland, Irland und Portugal ergeben eine Garantiesumme der Euro-Staaten in Höhe von 330,6 Milliarden Euro. Deutschlands Anteil

daran beträgt, Stand Juli 2012, 95,3 Milliarden Euro (Rose 2012).<sup>11</sup> Die Krisenländer haben im Rahmen der EFSF 15 bis 30 Jahre Zeit, ihre Schulden zurückzuzahlen und das zu einem subventionierten Zinssatz von in der Regel circa 3,5 Prozent, was für einige Länder eine drastische Reduktion der Zinslast bedeutet. Das alleine ist schon ein enormer Stabilisierungsbeitrag. Gleichzeitig lässt sich auch nicht behaupten, dass das Geld von vorne herein ohne Gegenleistung (d.h. ohne Zinsen zahlen zu müssen) ausgegeben wird. Zudem zahlen die Programmländer bislang regelmäßig Zinsen in Höhe von 3,5 Prozent für die Darlehen aus den Rettungsfonds an die EFSF, während der Bund für Bundesanleihen nur 2 Prozent und weniger bezahlen muss. Im Falle der EFSF sind auch keine direkten Zahlungen geflossen, sondern es handelt sich um Garantien.

Der ESM bildet den Nachfolger der EFSF und wurde als dauerhafter Rettungsschirm in der Form einer internationalen Finanzinstitution (IFI) vorgesehen. Mit einem Volumen von 700 Milliarden Euro ausgestattet, soll er den Krisenstaaten unter die Arme greifen können. Als Sicherheiten für die Aufnahme von finanziellen Mitteln auf den Kapitalmärkten dient dem ESM ein Grundkapital von 80 Milliarden Euro, das von den Euro-Staaten tatsächlich eingezahlt wird. Diese direkten Zahlungen belasten den Bundeshaushalt insgesamt mit 21,7 Milliarden Euro. Diese Summe wird jedoch auf fünf Jahre verteilt, sodass im Schnitt jährlich circa 4,3 Milliarden Euro von Deutschland eingezahlt werden müssen, denen aber natürlich die Kapitalanteile Deutschlands an dieser internationalen Finanzinstitution gegenüberstehen. Berücksichtigt man zudem noch die jährliche Zinsersparnis bei den Bundesanleihen oder die Zinseinnahmen durch die Beistandskredite, so sind die Einzahlungen in die Rettungsfonds auch noch weitgehend gegenfinanziert. Die zusätzlichen 620 Milliarden sind als stille Reserve vorgesehen, um den ESM mit nötigen Sicherheiten für die Erhaltung der Top-Bonität auszustatten oder aber auch zur Deckung möglicher Verluste des Rettungsschirms. Auch hier haftet Deutschland mit 27 Prozent, was zu einer maximalen Haftungssumme von 190 Milliarden Euro führt. Prinzipiell ist die maximale Haftungssumme, für die Deutschland eintreten muss, auf oben genannten Betrag und einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren gedeckelt. Im schlimmsten Fall müsste Deutschland über die direkt eingezahlten Mittel von 21,7 Milliarden Euro hinaus also zusätzliche 168,3 Milliarden Euro zur Verfügung stellen (in der Summe 190 Milliarden Euro). Dies ist sehr hypothetisch und gilt nur für den unrealistischen Fall, dass die Schuldner in 15 bis 30 Jahren keinen einzigen Cent zurückzahlen. Wenn sich die Krisensituation jedoch verschärfen sollte, ist es zudem den am ESM-Vertrag beteiligten Staaten erlaubt, durch eine einstimmige Entscheidung das Stammkapital zu erhöhen. Für Deutschland würden sich die finanziellen Risiken dadurch weiter erhöhen, es sei denn, es würde von dem ihm zustehenden Vetorecht Gebrauch machen und eine entsprechende Entscheidung verhindern. Da der ESM jedoch einen Status als vorrangiger Gläubiger besitzt, wird auch die Wahrscheinlichkeit von Verlusten etwas gemindert. Es werden nach dem IWF also zunächst die „ESM-Gläubiger“ bedient, noch vor den privaten Gläubigern.

---

<sup>11</sup> Hinzu kommt allerdings noch die Bankenrettung in Spanien, deren Mittel auch aus diesem Topf kommen sollen. In einer ersten Tranche sind dabei schon 30 Milliarden Euro an den staatlichen Madrider Bankenrettungsfond FROB geflossen (Stand Juli 2012).



Hier leistet der deutsche Staat also direkte Transfers, die im deutschen Haushalt berücksichtigt werden müssen. Daneben gewährt der deutsche Staat Garantien, aus denen erst Verluste entstehen, wenn es zu Ausfällen der vergebenen Kredite kommt (Rose 2012).

Neben den offensichtlichen Kosten aus den direkten Beteiligungen Deutschlands an den verschiedenen Rettungspaketen und den Haftungsrisiken, die Deutschland zu tragen hat, können für die Bundesrepublik aber noch Kosten aus indirekten Beteiligungen entstehen. Ein Posten besteht aus der Beteiligung an den Staatsanleihekäufen der EZB. Die Rolle der Europäischen Zentralbank in der Staatsschuldenkrise ist in diesem Zusammenhang nicht unumstritten. Sie hat sich massiv in quasi-fiskalischen Programmen engagiert, was zu möglichen finanziellen Belastungen bzw. einer Haftungssumme in Höhe von 209 Milliarden Euro (Januar 2013) gegenüber den Krisenstaaten führt. Das Aufkaufprogramm hilft den Krisenstaaten dabei, sich zu einem günstigeren Zins am Kapitalmarkt zu verschulden. Sollte es den Schuldenstaaten aber einmal nicht mehr möglich sein, die Schulden ganz oder nur teilweise zu bedienen, müsste die EZB die Staatsanleihen in ihrer Bilanz abschreiben. Obwohl zunächst ein Reservefonds für mögliche Verluste einspringen würde, wären im Endeffekt die Bundesbank bzw. die anderen nationalen Notenbanken für die Rekapitalisierung der EZB verantwortlich. Mit einem Anteil Deutschlands von 27 Prozent am EZB-Kapital beliefen sich mögliche Verluste für den (relativ unwahrscheinlichen) Fall, dass alle EU-Mitgliedstaaten, von denen die EZB Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt gekauft hat, in 3 bis 10 Jahren zahlungsunfähig werden, derzeit auf ein Maximalvolumen von circa 56 Milliarden Euro (Rose 2012).

Ein weiteres Verlustpotenzial ist in den Anteilen Deutschlands am IWF zu sehen. Der IWF war prinzipiell an allen Rettungsprogrammen für Portugal und Irland sowie an den beiden Rettungspaketen für Griechenland beteiligt. Mit bis zu 250 Milliarden Euro unterstützt der Fonds außerdem auch die im Jahr 2010 installierten Rettungsprogramme EFSM und EFSF. Müssten im schlimmsten Fall alle 250 Milliarden Euro eingesetzt werden, würde das für Deutschland bei einem Anteil von 6 Prozent am IWF ein maximales Risiko von 15,3 Milliarden Euro bedeuten. Zudem kommen aus den schon vergebenen IWF-Hilfen für Griechenland, Irland und Portugal weitere anteilige 5,9 Milliarden Euro für Deutschland hinzu. Es ergeben sich derzeit folglich maximale Haftungsrisiken in Höhe von circa 21 Milliarden Euro aus den deutschen Anteilen an IWF-Hilfen für Euro-Krisenstaaten. Auch hier ist die Wahrscheinlichkeit von Verlusten aufgrund des bevorzugten Gläubigerstatus des IWF bei allen Programmen jedoch relativ gering. Diese Position sollte weiter relativiert werden, da Deutschland prinzipiell an allen Hilfsprogrammen des IWF weltweit mit seinem Anteil beteiligt ist, und nicht nur an den speziellen Programmen während der europäischen Staatsschuldenkrise.

Der wohl umstrittenste aber auch brisanteste Posten in der Berechnung potentieller Haftungsrisiken und Kosten für den deutschen Staat sind die sogenannten Target2-Salden.<sup>12</sup> Target2 stellt das Zahlungssystem innerhalb der Eurozone

---

<sup>12</sup> Vergleiche zur Debatte über die Target2-Salden auch Sinn/Wollmershäuser (2011), Bindseil/ König (2011).



dar und ist, vereinfacht ausgedrückt, für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr innerhalb der Eurozone zuständig. Aus den Salden entstehen für die nationalen Zentralbanken entweder Verbindlichkeiten oder Forderungen gegenüber der EZB. Dadurch, dass die Salden nicht regelmäßig ausgeglichen werden müssen, sind seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise enorme Positionen entstanden. Die Bundesbank hatte die höchsten Target2-Forderungen gegenüber der EZB in Höhe von 728 Milliarden Euro im Juni 2012, wohingegen die nationalen Zentralbanken der Krisenländer Griechenland, Portugal und Spanien enorme Verbindlichkeiten gegenüber der EZB aufwiesen. Zunächst stellten die Target2-Salden kein unmittelbares finanzielles Risiko für Deutschland dar. Sie wurden zudem mittlerweile deutlich reduziert. Problematisch wird es allerdings, wenn eines der Krisenländer die Eurozone verlässt und deren Notenbank die Target-Verbindlichkeiten gegenüber der EZB nicht begleichen könnte, was kein unrealistischer Fall ist (Riedel/Heilmann 2012; Rose 2012). Ihren Zusammenbruch zu verhindern ist eines der Hauptmotive für die Rettungsmaßnahmen (siehe unten). Die Target2-Forderungen der Bundesbank stellen zunächst kein Risiko in ihren eigenen Bilanzen dar, solange die Währungsunion bestehen bleibt, da es Forderungen gegenüber der EZB sind. Im Falle von Verlusten auf Seiten der EZB sind die nationalen Zentralbanken für die Rekapitalisierung der EZB im Umfang ihres EZB-Kapitals verantwortlich. Für Deutschland würde das bedeuten, dass Kreditverluste in Höhe von 27 Prozent gedeckt werden müssten. Je mehr Länder die Eurozone verlassen würden, umso weiter würden die Verluste für Deutschland ansteigen. Im Fall eines kompletten Zusammenbruchs der Eurozone hätte dies möglicherweise die komplette Abschreibung aller Target2-Forderungen in der Bundesbankbilanz zur Folge. Hätte die Bundesbank in diesem Fall nicht genügend Mittel um diese Verluste zu decken, müsste der deutsche Steuerzahler dafür einspringen. Würde hingegen Deutschland die Eurozone verlassen und die D-Mark wieder einführen, müsste man damit rechnen, dass ein Großteil dieser Target-Forderungen verloren wäre (Whelan 2011).

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die wirtschaftliche Situation in der Eurozone zunehmend verschlechtert hat. Trotz der relativen Stärke Deutschlands, sind durch das schwächere Wachstum der Handelspartner in Europa die Exporte bedroht, welche das wichtigste Standbein der deutschen Wirtschaft darstellen. Exporte machen den größten Anteil am deutschen BIP aus. Dies drückt sich mittlerweile in Zahlen aus. Deutschlands Wachstum gerät immer mehr ins Stocken. Es wird in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage teilweise schon in Frage gestellt, ob Deutschland in der Lage sein wird, seine eigenen Schulden tragen zu können, falls noch weitere mögliche Kosten aus den Rettungspaketen den Staatshaushalt belasten (Pennekamp 2012).

Die oben beschriebenen Stabilisierungsmaßnahmen dienen dazu, den Krisenstaaten dabei zu helfen, Herr über ihre Schulden zu werden und ihre Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erlangen. Es handelt sich vor allem im Fall der EFSF-Kredite um Verbindlichkeiten, die erst in der Zukunft, in 15 bis 30 Jahren, beglichen werden müssen. Die zeitliche Staffelung zusammen mit der Zinsreduzierung, soll es den betroffenen Ländern, insbesondere Griechenland, ermöglichen, die geforderten Strukturreformen durchzusetzen. Bedingung ist natürlich, dass

diese auch umgesetzt werden und die Schuldnerländer sich nicht nur der Kredite bedienen, ohne notwendige Veränderungen vorzunehmen. Von der Stabilität dieser Länder profitieren die Geberländer nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch durch Zinseinnahmen unter der Annahme, dass die zukünftigen Zinszahlungen auch geleistet werden.

### 4.4 Austrittsszenarien

#### 4.4.1 Also Austritt Deutschlands und zurück zur D-Mark?

Die im vorangegangenen Abschnitt präsentierten Zahlen lassen hohe Risiken für Deutschland erkennen. Warum sich also nicht vom Euro lossagen, die Deutsche Mark wieder einführen, weitere Kosten der „Eurorettung“ und auch den Umbau der Währungsunion in eine Transferunion vermeiden? Die Rückkehr Deutschlands zur eigenen nationalen Währung wird beispielsweise auch von dem Star-Investor George Soros vertreten und lohnt eine genauere Betrachtung.<sup>13</sup> Natürlich mussten sich Ökonomen und Politiker schon mit einem solchen Gedankenspiel auseinandersetzen. Neben der Wahrscheinlichkeit verschiedener Austrittsszenarien oder eines kompletten Zusammenbruchs der Eurozone sind sie vor allem auch an einer möglichst exakten Quantifizierung denkbarer, vor allem finanzieller Belastungen solcher Szenarien interessiert. Generell ist es aufgrund der Komplexität der Berechnungen äußerst schwierig, diesbezüglich verlässliche Prognosen aufzustellen. So hängen die möglichen Kosten von zahlreichen zu schätzenden Parametern, wie zukünftigen Zinssätzen, der Entwicklung des BIP oder der Inflationsraten, ab. Zudem müssen Annahmen über die zukünftigen politischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern getroffen werden. Die Rückkehr zur D-Mark hätte allerdings katastrophale Konsequenzen für Deutschland und seine Bürger, und zwar aus folgenden Gründen:

Ein Schritt Deutschlands in die Richtung der Wiedereinführung der D-Mark würde zuallererst bedeuten, dass die Rückzahlung der schon vergebenen und zugesicherten Gelder noch viel ungewisser sein wird (vgl. Abschnitt 3). Verlässt ein starkes Land wie Deutschland den Euro, so führt dies mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zu einer massiven Aufwertung der neu eingeführten Währung, in diesem Fall der D-Mark, gegenüber dem Euro. Schätzungen der Schweizer Großbank Credit Suisse ergeben eine Aufwertung der neu eingeführten D-Mark von bis zu 40 Prozent gegenüber dem US-Dollar. Solch eine starke Aufwertung würde sich negativ auf den Exportsektor Deutschlands auswirken. Obwohl eine moderate Aufwertung aufgrund des geringen Anteils hoch preissensitiver Exportgüter zu verkraften wäre, ist es durch die wahrscheinlich weiterhin massiven Kapitalzuflüsse in den sicheren Hafen Deutschland realistisch, dass die D-Mark stark aufgewertet würde. Dies würde folgeschwere Einbußen in der Produktion der Exportunternehmen zur Folge haben und damit einhergehend hohe Arbeitsplatzverluste mit sich bringen (Belke/Verheyen 2013; Dreger 2012).<sup>14</sup> Die Exportstärke Deutschlands ist besonders deshalb eine Schwachstelle, da die Binnen-

<sup>13</sup> Daneben ist auch der Vorschlag eines Nord- und eines Süd-Euros populär. In dieser Konstellation schließen sich die Länder mit einer ehemals „harten“ Währung zusammen und bilden einen eigenen Block.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch Belke/Göcke/Günther (2009), die zeigen, dass der deutsche Handel erst dann stark beeinträchtigt wird, wenn der Wechselkurs eine gewisse Schwelle überschreitet.

nachfrage (solange sie nicht durch höhere Staatsausgaben angekurbelt würde) in Deutschland nicht ausreichend stark wäre, um die Verluste aus dem Exportsektor aufzufangen (Das 2012).

Kalkulationen der Schweizer Großbank UBS zufolge, ergeben sich unter bestimmten Annahmen enorme direkte Verluste aus einer Rückkehr Deutschlands zur D-Mark (UBS 2011). Die Grundannahme, dass die neu eingeführte nationale Währung um mindestens 40 Prozent gegenüber dem Euro aufgewertet würde, kann als ein durchaus realistisches Szenario gelten. Dabei handelt es sich sogar noch um eine konservative Annahme, wenn man berücksichtigt, dass bereits im Vorfeld eine Kapitalflucht aus den Euroländern in die neue starke Währung stattfinden würde. Die Rückkehr zur D-Mark hätte zusätzlich drastische Auswirkungen auf den Bankensektor in Deutschland, denn die Verbindlichkeiten in der Bilanz der Banken würden ab diesem Zeitpunkt in der neuen Währung geführt. Demgegenüber stünden aber die in Euro notierten Vermögenswerte auf der Aktivseite, die aufgrund der starken D-Mark-Aufwertung hohe Wertverluste erleiden würden. Im Falle einer starken Aufwertung würde dies mit großer Sicherheit eine Rekapitalisierung des deutschen Bankensektors durch den Staat erfordern, wodurch die staatlichen Belastungen erhöht werden würden. Erschwerend kommt hinzu, dass exportorientierte Unternehmen, von den Einbußen durch die Aufwertung einmal abgesehen, einem höheren Ausfallrisiko unterlägen, wenn sie große Teile ihrer Gewinne in Euro erwirtschafteten, ihre Verbindlichkeiten bei den deutschen Banken jedoch in der viel stärkeren D-Mark begleichen müssten.

UBS legt seinen Berechnungen weiter eine Erhöhung der Risikoprämien von 200 Basispunkten zu Grunde, die daraus resultieren, dass die Banken nun einem größeren Risiko von Ausfällen im Unternehmenssektor ausgesetzt wären (UBS 2011). Zudem kämen die Kosten aus der Rekapitalisierung des Bankensystems hinzu, die entstünden, um den Einfluss der Aufwertung auf die Bankbilanzen auszugleichen. In der UBS-Kalkulation wird ferner eine 20 prozentige Reduktion des deutschen Außenhandels angenommen. Dieser Effekt entstünde aus einem annahmegemäßen Rückgang des Wachstums in dem für den deutschen Handel wichtigen Euroraum, der eine Verringerung des Exportpotenzials zur Folge hätte. Daneben fände natürlich die Aufwertung der neu eingeführten D-Mark Berücksichtigung. Unter diesen Voraussetzungen ergäben sich für Deutschland Kosten in Höhe von 6.000 bis 8.000 Euro pro Person im ersten Jahr und weitere 3.500 bis 4.500 Euro pro Person in den darauf folgenden Jahren. Das entspräche einer finanziellen Belastung in Höhe von 20 bis 25 Prozent des deutschen BIPs im ersten Jahr. Vergleicht man diese Kosten mit der Situation eines 50 prozentigen Schuldennachlasses für Griechenland, Portugal und Irland, würde das den deutschen Steuerzahler gemäß UBS-Modellrechnung gerade einmal etwas mehr als 1.000 Euro pro Person kosten (UBS 2011). In der Gesamtsumme beliefen sich die Kosten alleine im ersten Jahr folglich auf einige hundert Milliarden Euro. Das ist zwar nur eine Modellrechnung und UBS hat wie alle Großbanken ein Eigeninteresse am Erhalt der Eurozone und, wie auch die anglo-amerikanische Finanzindustrie, an möglichst großen Rettungsschirmen.

Die Modellrechnung wirft aber ein eindrucksvolles Schlaglicht auf die möglichen Kosten im Falle eines Ausscheidens Deutschlands aus der Eurozone. Was in den Kalkulationen der UBS noch nicht berücksichtigt ist, sind die in Abschnitt 3 beschriebenen Positionen, für die der deutsche Staat eintreten muss. Bei einem Austritt Deutschlands wäre ein großer Teil dieser Forderungen sehr wahrscheinlich verloren. Vor allem die Belastungen aus den Target2-Forderungen könnten ein großes Loch in den Bundeshaushalt reißen. Außerdem würden die Vorteile der Wechselkurssicherheit, der stabilen Währung und der geringeren Transaktionskosten bei Auslandsgeschäften wegfallen. Das würde neben der massiven Aufwertung der neuen D-Mark den Exportsektor Deutschlands zusätzlich stark belasten. Neben den aufgeführten möglichen Kosten für den deutschen Staat ist aber aufgrund der Unsicherheit der Projektionen unabsehbar, welche Kosten die deutsche Wirtschaft bei einer starken Aufwertung der neuen D-Mark zu tragen hätte. Auf den Bankensektor kämen Abschreibungen und Wertberichtigungen in Milliardenhöhe zu. Der deutsche Staat müsste in diesem Fall einspringen. Zusätzlich kämen für Deutschland außerordentliche politische Kosten hinzu, da die politische Einflussnahme in Europa durch den eigenständigen Austritt Deutschlands aus der Währungszone leiden würde. Wobei sich ohnehin zwangsläufig die Frage stellen würde, ob eine Eurozone ohne Deutschland weiter existieren könnte. Durch einen Austritt der stärksten europäischen Volkswirtschaft würde die Eurozone ihren wichtigsten Stabilitätsanker verlieren, was die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns der gesamten Währungsunion deutlich erhöhen würde (Belke 2012). Die Option, zur D-Mark zurückzukehren, dürfte unter diesen Gesichtspunkten weder im Interesse der Politik noch der deutschen Bürger sein. Eine Rückkehr zur D-Mark würde nur Verlierer mit sich bringen und könnte das europäische Einigungswerk weit über den Verlust der gemeinsamen Währung hinaus beschädigen.

#### **4.4.2 Würde ein Austritt Griechenlands oder eines anderen Krisenstaates Deutschland besser bekommen?**

Die weitverbreiteten Annahmen, dass ein Land sein Wachstum ankurbeln kann, indem es einfach aus der Eurozone austritt, oder dass ein Land von anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden könnte, ebenso wie die Überlegung, dass ein starkes Land den Euro verlassen könnte, ohne erhebliche Konsequenzen zu spüren, sind grundsätzlich falsch (UBS 2011). Trotz der eingeführten Hilfsmaßnahmen zur Stützung einzelner Krisenstaaten seitens der europäischen Regierungen und der EZB hat sich die schlechte Situation im Grundsatz nicht wirklich verändert. Die Leistungsbilanz- und fiskalischen Ungleichgewichte, die u.a. ursächlich für das Ausbrechen der Krise waren, sind noch lange nicht behoben. Und auch die Mängel in der Konstruktion des Euros, durch die jedes nationale Problem das Überleben des Euros insgesamt gefährdet, sind noch nicht beseitigt worden. Vielmehr steuern die Länder mit starken Budgetproblemen und Leistungsbilanzdefiziten auf eine lange Zeit fiskalischer Austerität zu, um schließlich auf einen soliden Wachstumspfad zu kommen (Boonstra 2010). Hinzu kommt ein unbefriedigendes Krisenmanagement der Euroländer, welches nicht unwesentlich für das verlorene Vertrauen der Bürger in das Projekt Europa verantwort-

lich ist. Es wird nicht leichter, die Bürgerinnen und Bürger davon zu überzeugen, dass das nächste Rettungspaket nun wirklich das letzte und die Lösung nun in Sicht sei.

Wäre es deshalb nicht sinnvoll, wenn eine „schwache“ Volkswirtschaft aus der Währungsunion in ihrer jetzigen Form austreten würde? Wie weiter oben schon beschrieben, hat ein Land durch die Einführung der Gemeinschaftswährung seine geldpolitischen Spielräume und damit die Möglichkeit aufgegeben, eventuelle Wettbewerbsnachteile durch eine Abwertung der heimischen Währung auszugleichen. Durch einen Austritt könnte es die geldpolitische Unabhängigkeit wieder erlangen und die Geldpolitik den aktuellen wirtschaftlichen Umständen anpassen (Belke/Verheyen 2013).

Wie würde sich dies z.B. bei einem Austritt Griechenlands darstellen? Aufgrund historischer Ereignisse, wie dem Bankrott Argentinens, wäre es realistisch, eine Abwertung der neu eingeführten Währung von bis zu 60 Prozent gegenüber dem Euro anzunehmen. Obwohl sich daraus positive Effekte für die griechische Volkswirtschaft ergeben könnten, stünden der hohen Abwertung und der wieder eingeführten geldpolitischen Souveränität negative wirtschaftliche und politische Konsequenzen gegenüber. Bei einem Austritt Griechenlands würden die grenzüberschreitenden Kapitalströme massiv zurückgehen. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass Kapitalkontrollen eingeführt werden müssten, um der neuen schwachen Währung einen Schutz zu bieten und Kapitalflucht zu verhindern. Drittens hätte ein solcher Schritt einen enormen Vertrauensverlust innerhalb des Finanzsystems zur Folge und viertens müssten hohe technische und rechtliche Hürden überwunden werden. Würde ein Land die Eurozone verlassen und eine neue Währung einführen, hätte dies Konsequenzen für die nationalen Schuldenstände, die vorher in Euro denominiert waren und nun sinnvollerweise in die neue Währung überführt werden müssten. Um einen Zusammenbruch des gesamten Bankensystems in Griechenland zu verhindern, müssten Kapitalkontrollen eingeführt werden, um einen Ansturm der Bürger auf die Banken zum Abheben ihrer Gelder von den Konten zu verhindern. Dies würde eintreten, da Kunden aufgrund der wahrscheinlichen Abwertung der neuen Währung ihre Gelder in großen Umfang abziehen würden, um sie im Ausland, beispielsweise in Deutschland, anzulegen und damit Wertverluste zu vermeiden.<sup>15</sup> Um dies zu verhindern, müsste die Einführung der neuen Währung entweder „über Nacht“ geschehen, was aber aufgrund technischer Schwierigkeiten nicht möglich sein dürfte, oder es müssten drastischere Maßnahmen ergriffen werden, wie die temporäre Schließung der Banken, eine Deckelung der täglichen Barabhebungen oder sogar Grenzsicherungen, um den physischen Transfer von Geldern ins Ausland zu verhindern. Außerdem könnten die im Euro verbleibenden Staaten dazu übergehen, Zölle auf griechische Waren zu erheben, um der starken Abwertung der neuen griechischen Währung entgegenzuwirken (Belke/Verheyen 2013; UBS 2011).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ein Abzug liquider Mittel wird schon jetzt in Griechenland deutlich (Stand November 2012).

<sup>16</sup> Alleine die Vermutung eines Austritts eines schwachen Landes reicht schon aus, um Kapitalabzug im großen Stile auszulösen.



Die beschriebenen Entwicklungen könnten zu einem Anstieg der Risikoprämien für Staatsanleihen Griechenlands um 700 Basispunkte führen und damit die Schuldenaufnahme auf den Kapitalmärkten nahezu unmöglich machen. Zusätzlich müsste die Wirtschaft einen Handelsverlust von 50 Prozent verkraften. Das hätte massive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, einhergehend mit Produktionseinbußen und Arbeitslosigkeit. Hinzu kämen die Kosten im Bankensystem, die sich auf 60 Prozent der Bankeinlagen belaufen würden (unter der Annahme einer 60 prozentigen Abwertung). Ein Austritt aus der Währungsunion zöge demnach für Griechenland sofortige Kosten in Höhe von 9.500 bis 11.500 Euro pro Person nach sich, was circa 40 bis 50 Prozent des BIP entspricht. In den Folgejahren würden weitere 3.000 bis 4.000 Euro pro Jahr pro Person hinzukommen.

Nach einer anderen Studie der Prognos AG für die Bertelsmann-Stiftung (Petersen/Böhmer 2012) würden auf Griechenland bei einer Rückkehr zur Drachme bis zum Jahr 2020 kumulierte Wachstumsverluste in Höhe von 164 Milliarden Euro zukommen. Für Deutschland ergäben sich in diesem Szenario im Zeitraum von 2013 bis 2020 kumulierte Wachstumseinbußen in Höhe von „nur“ 73 Milliarden Euro. Bei der Kalkulation wurde eine Abwertung der neuen Drachme von nur 50 Prozent gegenüber dem Euro unterstellt, sowie ein Forderungsverzicht privater und öffentlicher Gläubiger gegenüber Griechenland von 60 Prozent (Petersen/Böhmer 2012). Neuerer beruft sich auf eine Berechnung des ifo-Instituts in München, der zufolge sich bei einer Zahlungsunfähigkeit Griechenlands und einem Austritt des Landes aus der Eurozone die Kosten für Deutschland auf 82 Milliarden Euro belaufen würden (Neuerer 2012).

Ein alleiniger Staatsbankrott und darauf folgender Austritt Griechenlands aus der Währungsunion wäre den Berechnungen der Prognos AG und des ifo Instituts für die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone und für den Rest der Welt durchaus verkraftbar. Selbst Portugal, das nach Griechenland die nächstgrößere Wahrscheinlichkeit einer Staatspleite aufweist (es kommt in der Prognos-Studie gleich an zweiter Stelle), könnte zwar unter Einbußen, jedoch nicht unter katastrophalen Folgen, der Währungsunion den Rücken kehren. Was in der Debatte über mögliche Austrittsszenarien allerdings unter keinen Umständen vernachlässigt werden darf, ist die Macht der Finanzmärkte. Ein Austritt eines Eurolandes, egal ob Kern- oder Peripherieland, würde den Märkten signalisieren, dass die mit der Gründung der Europäischen Währungsunion beschlossenen rechtlichen Vereinbarungen nicht mehr als verbindlich gelten. Spekulanten wären somit Tür und Tor geöffnet und eine Ansteckung anderer Länder, vor allem der Schuldnerländer, wäre wahrscheinlich. Sobald Griechenland oder ein anderes Mitgliedsland die Währungsunion verlasse, würde dies zu einem Dominoeffekt mit verheerenden Konsequenzen nicht nur für die Wirtschaft Europas, sondern für die ganze Weltwirtschaft führen (Åslund 2012), wie Berechnungen und Schätzzahlen verschiedener Studien im Folgenden aufzeigen.



##### 4.4.3 Das zentrale Risiko: Ein kompletter Zusammenbruch der Eurozone

Ein kompletter Zusammenbruch der Eurozone würde wohlmöglich das mit Abstand kostspieligste Szenario für Deutschland sein, vor allem wegen der Target-Forderungen gegen etwas, das nicht mehr existiert. Die bislang ergriffenen Maßnahmen in Form von ESM bzw. EFSF und diversen Hilfspaketen für Griechenland, Portugal und Irland sind bei weitem nicht genug gewesen, um die Märkte davon zu überzeugen, dass ein Überspringen des Funkens von Griechenland auf die anderen Krisenländer, insbesondere Portugal und Spanien, fernab jeder Realität sei. Die Ereignisse der vergangenen zwei Jahre haben deutlich die Schwächen der Währungsunion aufgezeigt. Europa bezahlt bereits jetzt einen hohen wirtschaftlichen und politischen Preis für sein „Versagen“, die Sorgen und die Unsicherheit über den Fortbestand der Währungsunion zu zerstreuen (Cliffe 2011). Die politischen Entscheidungsträger haben mit verschiedenen Programmen in Form von Fiskalpakt, 6-Pack oder Bankenunion wichtige Schritte in Richtung mehr Stabilität in der Eurozone gemacht. Kritische Stimmen sehen aber schon seit zwei Jahren eine hohe Wahrscheinlichkeit für das Auseinanderfallen der Währungsunion. Roubini (2011) sieht den Exit aus dem Euro als einzige realistische Möglichkeit um Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der einzelnen Euroländer wieder in die richtige Bahn zu lenken (Roubini 2011). In diesem Zusammenhang wird neben Möglichkeiten, den Euro zu erhalten, eine kontroverse Debatte geführt, die sich um einen möglichen Zusammenbruch der Währungsunion als Lösung der Krise dreht. Was ist dran an solchen Überlegungen? Welche finanziellen Belastungen und allgemeinen sozio-ökonomischen Auswirkungen ergeben sich aus einem Zusammenbruch der Währungsunion?

Die Ansichten über mögliche Kosten einer Auflösung der Eurozone variieren beträchtlich. Während Gegner der Eurozone die Kosten gerne vernachlässigen, sind die Befürworter der Eurozone umso mehr besorgt. Ihnen zufolge hätte ein Auseinanderbrechen der Eurozone, auch wenn nur ein oder mehrere fiskalisch und kompetitiv schwache Länder austreten würden, verheerende Auswirkungen (Cliffe 2011). Der renommierte Citibank-Ökonom Willem Buiter (2011) sieht unter solchen Umständen eine Eskalation der Panik auf den Finanzmärkten heraufziehen. Bei einem kompletten Auseinanderfallen der Eurozone und „unordentlichen“ Staatsbankrotten sowie Austritten aller fünf Peripheriestaaten, würde dies über die nächsten Jahre eine globale Depression auslösen, bei der das europaweite BIP möglicherweise um mehr als 10 Prozent fallen würde (Buiter 2011; Åslund 2012).

Cliffe (2011) kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass sich bei einem kompletten Zusammenbruch der Währungsunion kumulierte Verluste des BIP von 12 Prozent in den ersten zwei Jahren in der Eurozone ergeben werden. Das ist bedeutend mehr als nach der Lehman-Katastrophe im Jahre 2008. Die Komplexität der finanziellen und handelsbezogenen Verflechtungen ist derart groß, dass die kurzfristigen Konsequenzen traumatisch wären. Im ersten Jahr könnte das aggregierte BIP der Eurozone um 9 Prozent fallen. Diese kurzfristigen Verluste würden sich in den folgenden Jahren fortsetzen und das Wachstumspotenzial weiter schwächen. Sogar im Jahr 2016 wäre das BIP noch bei 10 Prozent unter dem

Niveau, das anderenfalls hätte erreicht werden können. Während die Währungen in den Peripherieländern, wie Spanien und Portugal, um annahmegemäß circa 50 Prozent abgewertet würden, würden die Inflationsraten den Berechnungen zufolge zweistellige Werte erreichen. Auf der anderen Seite wären in Deutschland und anderen Kernländern deflationäre Tendenzen<sup>17</sup> zu erwarten. Das Wachstum würde in Deutschland stark zurückgehen, mit daraus resultierenden negativen Konsequenzen für Produktion und Beschäftigung (Cliffe 2011).

Welche Kosten sich für Deutschland bei einer kompletten Auflösung der Währungsunion im Speziellen ergeben würden, ist sehr unsicher. Die Prognos AG hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung jedoch eine ausführliche Kalkulation aufgestellt, die die denkbaren Austritte von Griechenland, Portugal, Spanien und Italien berücksichtigt. Bei einem Austritt der vier in der Simulation berücksichtigten Länder wären laut den Berechnungen von Bertelsmann und Prognos (Petersen/Böhmer 2012) die Kosten und Wachstumseinbußen derart groß, dass die Weltwirtschaft mit einer lang anhaltenden tiefen Rezession rechnen müsste. Zudem hätte ein Austritt Spaniens und Italiens massive Zusammenbrüche systemisch relevanter Banken in der EU und Nordamerika zur Folge (Buiter 2011; Åslund 2012). Im schlimmsten Fall müssten die 42 bedeutendsten Volkswirtschaften der Welt mit Wachstumsverlusten von insgesamt 17,2 Billionen Euro rechnen. Deutschland müsste dabei Einbußen von 1,7 Billionen Euro schultern. Ein Vergleich der möglichen Verluste Deutschlands bei den verschiedenen Austrittsszenarien wird in Grafik 4.8 aufgezeigt.

Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Zusammensetzung der Eurozone ist ein Vergleich mit früheren Währungsraumkrisen schwierig. Man befindet sich auf unbekanntem Gelände (*terra incognita*). Auch Vergleiche mit früheren Verschuldungskrisen sind wenig hilfreich. Es bleibt aus der obigen Analyse jedoch festzuhalten, dass der in der Öffentlichkeit häufig geforderte Austritt Deutschlands aus der Währungsunion und eine Rückkehr zur D-Mark keine akzeptable Lösung sein können. Selbst der Austritt eines oder mehrerer Peripherieländer ist keine Garantie dafür, dass die Eurozone in einer reduzierten Form in der Weise weiter existieren kann, wie es derzeit noch der Fall ist. Die Gefahr von Ansteckungseffekten und einem kompletten Zusammenbruch des Euroraums darf nicht unterschätzt werden. Der Politik in Europa ist durchaus bewusst, dass ein Bankrott eines Krisenlandes mit aller Voraussicht nach verheerende Folgen haben wird. Das macht es sehr wahrscheinlich, dass die reicheren nordeuropäischen Länder mit ihrer Rettungsstrategie fortfahren, in der Hoffnung, dass dies die Peripherieländer stützen kann (Lachman 2010). Aber ein „Nicht-Exit“ bzw. Aufrechterhalten der Eurozone erfordert tiefgreifende Veränderungen und Maßnahmen, um die Schuldenstände der Krisenländer auf ein tragbares Niveau zu bringen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Marktmächte den Euro zerstören könnten (Portes 2011).

---

<sup>17</sup> Das bedeutet generell sinkende Preise. Aufgrund der Kaufzurückhaltung der Konsumenten in der Erwartung sinkender Preise geht damit eine sinkende Produktion einher, wodurch die Nachfrage nach Arbeit niedriger wird, was wiederum zu sinkenden Löhnen führt. In einem selbstverstärkenden Prozess kann es dann wieder zu sinkenden Preisen und Einkommen kommen, wodurch Nachfrage und Produktion betroffen sind.

**Grafik 4.8: Kosten eines Staatsbankrotts und Austritts der Südeuropäer aus dem Euro für Deutschland**

Angaben in Mrd. Euro



\* Kumulierte Einbußen des realen Bruttoinlandsprodukts (nicht diskontiert) über den Zeitraum von 2013 bis 2020.

\*\* Abschreibung öffentlicher und privater Forderungen (z.B. aus Euro Rettungsschirm) unter der Annahme eines 60-prozentigen Forderungsausfalls.

Quelle: Petersen/Böhmer 2012.

Obwohl in der Vergangenheit schon Zusammenbrüche verschiedener Währungsräume bzw. der Bankrott einiger Länder beobachtet werden konnten, lassen sich die Erkenntnisse, die aus diesen Krisen gezogen wurden, nicht eins zu eins auf die Eurozone übertragen. Die Eurozone ist in ihrer Struktur zu den historischen Beispielen grundsätzlich verschieden (Cliffe 2011). Die Szenario-Analysen eines möglichen (teilweisen) Zusammenbruchs der Währungsunion beinhalten jeweils unterschiedliche Annahmen und Ergebnisse. Für diese Studien (bspw. UBS 2011, McKinsey 2012, Cliffe 2011) bleibt jedoch eines festzuhalten: Die Unsicherheit, die mit solchen Projektionen verbunden ist, ist enorm hoch. Zumeist haben sich Banken und andere große institutionelle Anleger diesem Thema angenommen und versucht, mit ihren Berechnungen mögliche Kosten abzuschätzen. Ein Austritt egal welchen Mitgliedslandes ist äußerst komplex und den Ergebnissen der Studien zufolge mit dramatischen Folgen verbunden, die sich nicht nur auf jenes Land beziehen, das der Eurozone den Rücken kehrt, sondern schlimmstenfalls auf die gesamte Weltwirtschaft. Die Frage, ob ein Austritt der Schuldnerländer oder ein Austritt der starken Länder eine Lösung für das gegenwärtige Problem darstellt, lässt sich leicht beantworten – wir wissen es nicht genau. Sicher ist nur, dass ein Austritt egal welchen Landes mit enormen Kosten verbunden sein wird. Zusätzlich dürfen die politischen Kosten eines Zusammenbruchs der Eurozone nicht vernachlässigt werden (Hofrichter 2012). Manche Analysten sprechen gar von einem weitaus stärkeren Effekt, als es der Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers 2008 auf die Weltwirtschaft hatte (Boonstra 2012).

### 4.5 Wert des Euros

Auch wenn einige Analysten davon ausgehen, dass sich die Eurozone trotz Krise weiter hin zu mehr fiskalischer Integration entwickeln wird, gibt es noch etliche Unwägbarkeiten. Ein Auseinanderbrechen der EWU wäre aber mit beträchtlichem Risiko behaftet und mit enorm hohen Kosten verbunden. Die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen eines Zusammenbruchs werden in der öffentlichen Diskussion leider allzu oft massiv unterschätzt (Belke/Verheyen 2013). Nichtsdestotrotz müssen Szenarien, die kürzlich noch für unmöglich gehalten wurden, mittelfristig in Betracht gezogen werden, vor allem dann, wenn die Peripherieländer weiterhin stagnieren. Wenn Schuldenreduzierung und Restrukturierung nicht helfen, ihre Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erlangen und auf einen Wachstumspfad zurückzukehren, könnte Deutschland im Endeffekt viel durch die Rettungsmaßnahmen verlieren, zum Beispiel durch eventuelle Umschuldungen. Wie bisher gezeigt, lohnt es sich allerdings, diesen Preis zu zahlen bzw. dieses Risiko einzugehen, da ein Zusammenbruch der Währungsunion für Deutschland noch viel höhere Kosten verursachen könnte (Böll 2011).

Zwar hat Deutschland nach der Einführung des Euros zunächst wirtschaftliche Einbußen hinnehmen müssen, doch haben strukturelle Anpassungen geholfen, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft zu steigern und sie wieder auf einen Wachstumspfad zurückzulenken. Wie in diesem Kapitel gezeigt, hat u.a. der Wegfall der Wechselkursunsicherheiten durch die Einführung des Euros und die Stabilität der Einheitswährung der Exportnation Deutschland dazu verholfen, auch während der Krise eine relativ stabile konjunkturelle Entwicklung beizubehalten. Schaut man sich die Preisentwicklung seit Einführung des Euros an, bleibt festzuhalten, dass der Euro kein „Teuro“ ist, auch wenn es nach Gefühl der öffentlichen Wahrnehmung den Anschein hatte. Der Euro hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, den Wohlstand in Deutschland zu sichern.

Es kann jedoch nicht behauptet werden, dass die Eurozone ein perfektes Konstrukt ist. Vielmehr hat sie nie die Anforderungen einer optimalen Währungsunion erfüllt. Die aktuelle Staatsschuldenkrise innerhalb der Eurozone ist durch starke Ungleichgewichte zwischen der Peripherie- und den Kernstaaten entstanden. Diese beruhen auf verschiedenen Ursachen in Form von Leistungsbilanzungleichgewichten, mangelnder Wettbewerbsfähigkeit einiger Peripheriestaaten, aber auch politischer Verfehlungen. Dem Krisenmanagement in der Eurozone, das von vielen Marktbeobachtern nicht unkritisch betrachtet wird, ist es zumindest gelungen, die Märkte weitestgehend zu beruhigen. Für die Stabilität in der Eurozone haben die installierten Rettungsschirme sorgen können, die mit Garantien in Milliardenhöhe den Krisenländern unter die Arme gegriffen haben. Diese Stabilität ist jedoch nicht umsonst zu erhalten. Die Steuerzahler können dann getroffen werden, wenn es die unterstützten Länder nicht mehr schaffen sollten, ihre Schulden zu begleichen. Die Garantiesummen, die sich in Folge der verschiedenen Rettungspakete aufgebaut haben, haben Größenordnungen erreicht, die viele Bundesbürger mit Sorge betrachten. Dies vor allem deswegen, weil Deutschland der größte Garantiegeber ist. Warum sollte man im Lichte der

enormen Garantiesummen an der Eurozone festhalten? Die Antwort ist relativ klar: Weil die Eurozone für Deutschland und seine Bürger von großem Wert ist!

Die in diesem Kapitel analysierten Studien zu möglichen Austrittsszenarien zeigen die gravierenden Nachteile einer Auflösung des Währungsraumes auf. Egal ob ein schwaches Land wie Griechenland oder ein starkes Land wie Deutschland die Währungsunion verlässt, die Konsequenzen wären fatal. Die Kosten, die sich aus einer Auflösung für Deutschland ergeben würden, wären in jedem Falle enorm. Auch wenn ein alleiniger Austritt Griechenlands für die Eurozone verkraftbar wäre, ist in jedem Fall mit Ansteckungseffekten zu rechnen, so dass das Fortbestehen der Eurozone fraglich wäre. Deutschland würde in dieser Situation wohl die kompletten Hilfszahlungen, die es bislang geleistet hat, abschreiben müssen. Auch die Rückkehr Deutschlands zur D-Mark wäre mitnichten ein Ausweg aus der Krise. Gerade in diesem Fall hätten Deutschland und damit auch seine Bürger empfindliche Verluste zu tragen, die weit über die garantierten Summen für die Krisenstaaten hinausgehen würden. Zu diesen Verlusten gehören nicht nur die monetären Kosten, sondern auch und gerade die politischen Konsequenzen für Deutschland, das sich als Einzelstaat auf den Weltmärkten behaupten müsste.

Deutschland profitiert sogar aus der derzeitigen Situation. Da die Schuldnerländer bislang regelmäßig ihre Zinszahlungen leisten, spült dies Einnahmen in die Staatskasse. Daneben muss Deutschland für seine gegebenen Anleihen sehr niedrige Zinsen zahlen. Da die Krisenstaaten zudem häufig 15 bis 30 Jahre Zeit haben, die Schulden zu begleichen, verteilen sich Lasten und Risiken auf die Zukunft. Dies funktioniert natürlich nur solange, wie die Krisenstaaten in der Lage sind, ihre Schulden zurückzuzahlen. Eine Stabilisierung der Eurozone ist also im ureigenen Interesse Deutschlands.

Die derzeit bestehenden innereuropäischen wirtschaftlichen Divergenzen müssen schnellstmöglich beseitigt werden. In diesem Zusammenhang sind neben den erforderlichen Strukturreformen in den Krisenländern bereits einige Konzepte entwickelt worden. Dazu gehört zum einen der sogenannte „Six-Pack“, der im Grunde eine Verschärfung des bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspakts darstellt und mittels besserer Sanktionsmechanismen eine Durchsetzung der Haushaltsdisziplin ermöglichen soll. Daneben wurde der „Euro-Plus-Pakt“ beschlossen. Dieser soll dabei helfen, die Wettbewerbsfähigkeit schwächerer Länder in der Eurozone zu erhöhen und damit zu einer Konvergenz der Volkswirtschaften beizutragen. Zudem soll mit Hilfe der „Bankenunion“ ein Szenario, wie es der Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers im Jahr 2008 darstellte, verhindert werden, indem Großbanken einer verschärften Aufsicht unterliegen. Auch wenn sich diese Konzepte einiger Kritik erwehren müssen, ist es gelungen, die Divergenzen innerhalb der Eurozone ansatzweise abzubauen. Es besteht Hoffnung auf einen Ausweg aus der Krise und darauf, eine stabilere Währungsunion zu erreichen.

Insgesamt gesehen ist Deutschland ein Profiteur der Euroeinführung und schlägt derzeit auch noch einen Nutzen aus der Krise. Trotz der möglichen Kosten, die aus den bestehenden Garantien auf Deutschland zukommen können, ist

#### 4. Kosten und Nutzen des Euros

es die deutlich bessere Alternative, die Währungsunion um jeden Preis zu erhalten. Die Idee Europas sollte aber nicht nur mit wirtschaftlichen Kenngrößen gemessen werden; sie geht weit darüber hinaus (starke Positionierung Europas in einer globalen Welt, Sicherheitsaspekte, Reisefreiheit etc.). Die obige Analyse zeigt auf, dass auf der einen Seite handhabbare Kosten und klare Vorteile aus dem Erhalt der Währungsunion resultieren, während auf der anderen Seite bei einem Zusammenbruch der Eurozone das große Risiko eines Desasters besteht. Es bestehen neben den Stabilisierungsmaßnahmen in Form von EFSF und ESM bereits Ansätze, die eine langfristige Stabilisierung der Währungsunion zum Inhalt haben. Daran muss weiter gearbeitet werden. Die politischen Kosten eines Zusammenbruchs des europäischen Währungsraumes wären zu groß, um sie in Zahlen fassen zu können.



### Literatur

- Åslund, Anders 2012: Why a Breakup of the Euro Area Must Be Avoided: Lessons from Previous Breakups, in: Policy Brief Number PB12-20, Peterson Institute for International Economics.
- Beetsma, Roel/Giuliodori, Massimo 2010: The Macroeconomic Costs and Benefits of the EMU and Other Monetary Unions: An Overview of Recent Research, Journal of Economic Literature, Vol. 48, S. 603–641.
- Belke, Ansgar/Verheyen, Florian 2013: Doomsday for the Euro Area: Causes, Variants and Consequences of Breakup, International Journal of Financial Studies, Vol. 1, S. 1-15.
- Belke, Ansgar 2012: Trade effects of the euro and the optimum currency area approach reversed, Briefing Paper des Workshops "Der Wert Europas", 16. Januar, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Belke, Ansgar/ Dreger, Christian 2011: Current Account Imbalances in the Euro Area: Catching Up or Competitiveness, DIW Discussion Paper No. 1106, Berlin.
- Belke, Ansgar/Göcke, Matthias/Guenther, Martin 2009: When does it hurt? The exchange rate "Pain Threshold" for German exports, DIW Discussion Paper, 943, DIW Berlin.
- Bindseil, Ulrich/König, Philipp J. 2011: The economics of TARGET2 balances, SFB 649 Discussion Paper 2011-035, Humboldt Universität zu Berlin.
- Boonstra, Wim 2010. Breaking up the eurozone: Blessing or disaster?, Rabobank Working Paper Series, No. 2010/01/Oct 2010.
- Böll, Sven 2011: Mythos vom EU-Zahlmeister – Wie Deutschland vom Euro profitiert, Spiegel-Online, 19.3.2011, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/mythos-vom-eu-zahlmeister-wie-deutschland-vom-euro-profitiert-a-744027.html> [18.3.2014].
- Broyer, Claudia/Petersen, Ann-Katrin/Schneider, Rolf 2012: Auswirkungen der Eurokrise auf die deutsche Wirtschaft, Economic Research & Corporate Development Working Paper No. 154, Allianz.
- Buiter, Willem 2011: The terrible consequences of a eurozone collapse, in: Financial Times, 07.12.2011, URL, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6cf8ce18-2042-11e1-9878-00144feabdc0.html> [18.3.2014].
- Caro, Céline-Agathe/Gregosz, David 2011: Warum brauchen wir den Euro? Gute Gründe und Populäre Irrtümer. In: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, 95/2011, URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23662-544-1-30.pdf?110818144450](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23662-544-1-30.pdf?110818144450) [18.3.2014].
- Cliffe, Mark 2011: EMU Break-up – Pay Now, Pay Later, ING Financial Markets Research.
- Das, Satyajit 2012: The Euro-Zone Debt Crisis – "We Need To Talk About Germany", 6.6.2012, URL: <http://www.eurointelligence.com/news-details/article/the-euro-zone-debt-crisis-we-need-to-talk-about-germany.html?cHash=2cbf368aa0285ce03f472cf2483516e6> [18.3.2014].
- Deutsche Bundesbank 2014: Die Europäische Währungsunion, URL: [http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Bundesbank/Eurosystem/Europaeische\\_Waehrungsunion/europaeische\\_waehrungsunion.html](http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Bundesbank/Eurosystem/Europaeische_Waehrungsunion/europaeische_waehrungsunion.html) [3.4.2014].
- Dreger, Christian 2012: Der ökonomische Wert der Währungsunion: eine positive Bilanz aus deutscher Sicht, Integration, 2/12.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 2011: Ist Deutschland Hauptprofiteur des Euro?, 31.7.2011, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/waehrungsunion-ist-deutschland-hauptprofiteur-des-euro-11114208.html> [18.3.2014].
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010: Statistiker: Der Euro ist kein Teuro, 16.12.2010, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/inflationsraten-im-vergleich-statistiker-der-euro-ist-kein-teuro-11566143.html> [18.3.2014].
- Gros, Daniel 2011: Competitiveness Pact: Flawed Economics, Economic Policy, CEPS Commentaries, 18 March 2011.
- Heinemann, Friedrich/Jopp, Mathias 2012: Wege aus der europäischen Schuldenkrise – Konvergenzstrategien und Schuldenkrise, Februar 2012, Institut für Europäische Politik.
- Hofrichter, Stefan 2012: European Monetary Union (EMU): Break-Up or Closer Integration?, Allianz, Global Investors.
- Illing, Gerhard/Jauch, Sebastian/Zabel, Michael 2012: Die Diskussion um den Euro, Leviathan, Jg. 40, Nr. 2, S. 156-172.

#### 4. Kosten und Nutzen des Euros

- Institut der deutschen Wirtschaft 2012: Lohnstückkosten – Krisenländer machen Boden gut, Pressemitteilungen Institut der deutschen Wirtschaft, 27.11.2012, URL: <http://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/beitrag/lohnstueckkosten-krisenlaender-machen-boden-gut-98787> [18.3.2014].
- KfW 2011: Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegenüber einer fiktiven D-Mark, 1.7.2011, URL: <https://www.kfw.de/migration/Weiterleitung-zur-Startseite/Startseite/KfW-Konzern/KfW-Research/News/PDF-Dokumente-Research/DM-Szenario.pdf> [18.3.2014].
- Lachman, Desmond 2010: Can the Euro Survive? Legatum Institute, London (Dezember 2012).
- Lin, Justin Yifu/Treichel, Volker 2012: The Crisis in the Euro Zone – Did the Euro Contribute to the Evolution of the Crisis?, Policy Research Working Paper 6127, The World Bank, July 2012.
- McKinsey Germany 2012: The future of the euro – An economic perspective on the Eurozone crisis.
- Mundell, Robert A. 1961: A Theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, Vol. 51 Nr. 4, S. 657–665.
- Neuerer, Dietmar 2012: Risiken für Deutschland – Die wahren Kosten der Griechenland-Rettung, in: Handelsblatt online, 20.11.2012, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/risiken-fuer-deutschland-die-wahren-kosten-der-griechenland-rettung/7410228.html> [18.3.2014].
- Pennekamp, Johannes 2012: Schuldenkrise – Wann kippt Deutschland?, in: Faz online, 29.7.2012, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/schuldenkrise-wann-kippt-deutschland-11835599.html> [18.3.2014].
- Petersen, Thieß/Böhmer, Michael 2012: Wirtschaftliche Folgen eines Euro-Austritts der südeuropäischen Mitgliedsstaaten, Policy Brief Zukunft Soziale Marktwirtschaft, 2012/06, Bertelsmann-Stiftung.
- Portes, Richard 2012: Market Forces Will Destroy the Euro If We Do Not Take Action Soon, Financial Times, 10.7.2012, URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/018d1cc8-c6c9-11e1-95ea-00144feabdc0.html> [18.3.2014].
- Richter, Rudolf 2012: Vor- und Frühgeschichte der Eurokrise, Arbeitspapier vorgetragen im Rahmen des Wirtschaftstheoretischen Forschungskolloquium von Professor Dr. Dinko Dimitrov, Universität des Saarlandes, URL: <http://www.uni-saarland.de/fak1/fr12/richter/publ/Seminar%20Euro%20Krise8.pdf> [18.3.2014].
- Riedel, Donata/Heilmann, Dirk 2012: Was die Euro-Krise Deutschland kosten kann, in: Handelsblatt online, URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/-rettungspakete-was-die-euro-krise-deutschland-kosten-kann/6724822.html> [18.3.2014].
- Roubini, Nouriel 2011: The eurozone heads for break up, Financial Times, 13.6.2012, URL: <http://blogs.ft.com/the-a-list/2011/06/13/the-eurozone-heads-for-break-up/#axzz2DJKOop00>
- Rose, David 2012: Die Euro-Rettung – so viel könnte sie kosten, Hintergrund: Deutsches Haftungsrisiko bei der Euro Rettung, Tagesschau online, URL: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/haftungsrisiko100.html> [24.3.2014].
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2012: Der Europäische Schuldentilgungspakt – Fragen und Antworten, Arbeitspapier 01/2012, URL: [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier\\_01\\_2012.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_01_2012.pdf) [18.3.2014].
- Sheets, Nathan/Sockin, Robert A. 2012: Germany's "Windfall" from Euro-Area Membership and European Imbalances, Empirical and Thematic Perspectives, Citi Investment & Research Analysis, 27.01.2012, Citigroup Global Markets.
- Siedenbiedel, Christian 2012: Europas Schulden – Wer zahlt für die Krise?, FAZ online, 01.12.2012, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/europas-schulden-wer-zahlt-fuer-die-krise-11978670.html> [18.3.2014].
- Sinn, Hans-Werner/Wollmershäuser, Timo 2011: Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB, ifo Schnelldienst 64, ifo Institut München, Juni 2011.
- Smets, Heinz-Dieter 2012: Zum Stand der Staatsschuldenkrise in Europa, Ordnungspolitische Perspektiven, Nr. 30, DICE, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf.

#### 4. Kosten und Nutzen des Euros

- Statistisches Bundesamt 2011: Fast zehn Jahre Euro- Preisentwicklung vor und nach der Bargeldumstellung, URL: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Fast10JahreEuro.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Fast10JahreEuro.pdf?__blob=publicationFile) [18.3.2014].
- UBS 2011: Euro break-up – the consequences, UBS Investment Research, Global Economic Perspectives, 6. September 2011.
- Whelan, Karl 2011: Is there a hidden Eurozone bailout?, VoxEU, 9.6.2011, URL: <http://www.voxeu.org/article/there-hidden-eurozone-bailout> [18.3.2014].
- Wirtschaftswoche 2012: Währungsunion – Der Euro im Faktencheck, 29.5.2012, URL: <http://www.wiwo.de/politik/europa/waehrungsunion-der-euro-im-faktencheck/6668340.html> [18.3.2014].

## 5. Die Bedeutung des Binnenmarktes

*Christian Gokus*

### 5.1 Einleitung

Der Europäische Binnenmarkt feierte zum Jahresende 2012 seinen zwanzigsten Jahrestag. Mittlerweile erzeugen rund 23 Millionen europäische Unternehmen und mehr als 500 Millionen Menschen in 28 Mitgliedstaaten jedes Jahr Waren und Dienstleistungen im Wert von mehr als zwölf Billionen Euro. Die Europäische Union (EU) repräsentiert damit den größten Binnenmarkt der Welt. Bereits im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahre 1957 wurde die Grundlage der Idee eines Gemeinsamen Marktes geschaffen. In der Mitte der 1980er Jahre veranlasste die schwache wirtschaftliche Entwicklung in Europa die politischen Entscheidungsträger, eine Lösung zur Abschaffung der Handelsbarrieren zu erarbeiten. Dies führte zum europäischen Binnenmarktprogramm, welches in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 verwirklicht wurde. Weitgehend abgeschlossen wurde dieses Programm im Jahr 1993 mit dem Ziel, die immer noch bestehenden Hürden im innereuropäischen Handel zu überwinden und somit das Wirtschaftswachstum innerhalb der EU durch die Schaffung eines großen integrierten Marktes für Güter und Dienstleistungen nach dem Vorbild des US-amerikanischen Binnenmarktes zu stimulieren (Aussilloux/Emlinger/Fontagne 2011).<sup>1</sup>

Mit den vier Grundfreiheiten in Form von freiem Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr, bietet der europäische Binnenmarkt den Verbrauchern und Unternehmen innerhalb der europäischen Grenzen umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten des Wirtschaftens und Lebens. Der Exportnation Deutschland haben sich vor allem mit der EU-Osterweiterung neue Absatzmärkte eröffnet, die maßgeblich für den deutschen Exporterfolg verantwortlich sind, welcher wiederum die Grundlage für den Wohlstand in der Bundesrepublik bildet. Nach der Analyse zahlreicher Studien, die diesem Kapitel zugrundeliegt, wird deutlich, dass mit der Einführung des Binnenmarktes und den weiteren Schritten in Form von Euro-Einführung und EU-Osterweiterung ein deutlicher Mehrwert für Deutschlands Bürger geschaffen wurde, mit positiven Effekten auf Wachstum und Beschäftigung. Es ergeben sich auch direkte Vorteile für die Bürger, denen es im gemeinsamen Binnenmarkt beispielsweise möglich ist, frei zu reisen und frei zu entscheiden, in welchem Land sie wohnen oder arbeiten möchten (Auswärtiges Amt 2006). Aber der europäische Binnenmarkt kann keineswegs als vollendet angesehen werden. Es bieten sich noch einige nicht ausgeschöpfte Potenziale, so im Bereich der (Finanz-)Dienstleistungen (Heinemann/Jopp 2002) oder der Finanzmarktintegration. Eine beschleunigte Umsetzung der Potenziale seitens der Politik würde der

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch Europäische Kommission, URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/20years/singlemarket20/facts-figures/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/20years/singlemarket20/facts-figures/index_de.htm) [20.3.2014]; und Bundesregierung, URL: <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Artikel/2012/06/2012-06-01-20-jahre-eu-binnenmarkt.html> [19.3.2014].

EU und Deutschland einen zusätzlichen Wachstumsimpuls geben und damit den Wohlstand weiter steigern.

Das vorliegende Kapitel ist wie folgt aufgebaut. Im zweiten Abschnitt soll zunächst ein kurzer Überblick über die generelle Ausgestaltung und der zugrundeliegenden Idee des europäischen Binnenmarktes gegeben werden. Der dritte Abschnitt beinhaltet die ökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes für Deutschland. Im vierten Abschnitt wird exemplarisch aufgezeigt, in welchen Bereichen der Binnenmarkt noch verbessert werden kann, um der Vollendung des Binnenmarktes näher zu kommen. Abschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse im fünften Abschnitt zusammengefasst.

### 5.2 Die Vorzüge des Europäischen Binnenmarkts

Der Europäische Binnenmarkt ist ein wichtiger Schritt von einer einfachen „Zollunion“ hin zu einer vollwertigen Wirtschaftsunion und schlussendlich auch zur Währungsunion, die den dritten abschließenden Schritt der europäischen Integration bedeutete. Dabei sollte jedoch betont werden, dass sich der Binnenmarkt immer noch weiter entwickelt und eine Vollendung noch lange nicht erreicht ist. Generell lässt sich ein Binnenmarkt als eine Region ohne interne Schranken definieren. Der Europäische Binnenmarkt ist gekennzeichnet durch die vier Grundfreiheiten:

1. Freier Warenverkehr
2. Personenfreizügigkeit
3. Dienstleistungsfreiheit
4. Freier Kapital- und Zahlungsverkehr.

Das bedeutet konkret, dass die Grenzen innerhalb der EU aufgehoben werden und sich Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen so frei bewegen können sollten, wie es beispielsweise innerhalb der einzelnen Nationalstaaten möglich ist. Eine solche Entwicklung beinhaltet die Abschaffung von Zöllen, Passkontrollen an den Grenzen, aller nationaler Handelsbarrieren im Güter- und Dienstleistungssektor und die Befreiung des Kapitalverkehrs von nationalen Regelungen und Kontrollen (El-Agraa 2012). Diese vier Grundfreiheiten bedeuten für jeden Bürger in Europa, dass er durch die Schaffung des Binnenmarktes frei entscheiden kann, in welches Land der EU er reisen, wo er leben, lernen oder arbeiten möchte. Jedem EU-Bürger steht es frei, sich in einem Land der EU auf eine Arbeitsstelle zu bewerben und einen Arbeitsvertrag zu unterzeichnen. Die Staatsbürgerschaft spielt dabei keine Rolle. Auch die erworbenen Rechte aus der Rentenversicherung haben im EU-Ausland weiterhin Bestand (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014a).

Mit der Einführung des Binnenmarktes ist die Auflösung der Warengrenzkontrollen der sicht- und spürbarste Punkt gewesen. Zwar existierten innerhalb der EU schon seit 1968 keine Zölle mehr, jedoch führten in dieser Zeit differierende nationale Normen und Vorschriften zu einer Behinderung des Warenverkehrs. Zudem wurden im Interesse und zum Schutz der Verbraucher gemeinsame Re-

geln bezüglich europäischer Mindestanforderungen an Produkte eingeführt. Ein Beispiel dafür ist das EU-Bio-Siegel, welches garantiert, dass Bio-Lebensmittel, die innerhalb der EU hergestellt und verkauft werden, dieselben Gütekriterien erfüllen. Bekannt dürften auch die CE-Kennzeichnungen sein, die als Nachweis dafür dienen, dass die Produkte den jeweiligen EU-Richtlinien entsprechen.

Der freie Verkehr von Dienstleistungen ermöglicht es zum Beispiel Softwareunternehmen oder Werbeagenturen ihre Dienstleistungen ohne größere Barrieren EU-weit anzubieten. Der Dienstleistungssektor macht mit 70 Prozent einen großen Anteil an der europäischen Wirtschaftsleistung aus. Die Öffnung der nationalen Märkte wird durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie garantiert. Lohn- und Sozialdumping soll damit ausgeschlossen werden, auch weil das Arbeits- und Tarifrecht des jeweiligen Gastlandes für die eingesetzten Arbeiter gilt (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012).

Mit dem freien Kapitalverkehr ist die Beschränkung des Zahlungsverkehrs innerhalb der EU aufgehoben. Die Abschaffung der Devisenkontrollen macht die unbegrenzte Ein- und Ausfuhr von Währungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten möglich. Zudem haben alle Bürger und Unternehmen der EU die Möglichkeit, die Finanzdienstleistungen in allen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, wobei es jedoch beim nationalen Steuerrecht bleibt. Anleger und Sparer werden durch die europaweite Harmonisierung der Bankenaufsicht geschützt (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014a). Dem Bürger ist es demnach möglich, zum Beispiel ein Bankkonto im europäischen Ausland zu eröffnen, oder auch Aktien europäischer Unternehmen einfach zu erwerben.

Die Einführung des Binnenmarktes vor gut zwanzig Jahren war wohl die europaweit wichtigste politische Entscheidung zur Verbesserung des Wohlstandes der europäischen Bevölkerung und der Wachstumschancen in Europa. Die zugrundeliegende Idee war, dass die Standortvorteile der einzelnen Mitgliedsländer durch einen intensiveren Wettbewerb auf den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten effizienter genutzt werden. Zusammen mit der Erschließung von Skalenerträgen in Produktion, Absatz und Beschaffung sollten die erwünschten positiven Effekte auf das Wachstum und die Beschäftigung erzielt werden (Lammers 2010). Wie im weiteren Verlauf des Kapitels aufgezeigt wird, sind die Erwartungen an Einführung des Binnenmarktes durchaus erfüllt worden. Dabei kommt Deutschland die Vergrößerung des Wirtschaftsraumes besonders zu Gute.

Ursprünglich stand die Warenverkehrsfreiheit im Vordergrund dieser Entwicklung, mit der sich unter Zuhilfenahme der internationalen Handelstheorie die Vorteile, die sich aus dem Europäischen Binnenmarkt ergeben, am besten herleiten lassen. Im Kern gründet sich die Erkenntnis der Vorteilhaftigkeit des Freihandels auf der von Ricardo entwickelten neoklassischen Theorie komparativer Vorteile (Ricardo 1817).<sup>2</sup> Durch die Integration der Märkte und den Abbau von Handelshemmnissen können Volkswirtschaften Wohlfahrtsgewinne generieren, indem sie sich auf die Produktion jener Güter konzentrieren, bei denen sie komparative

---

<sup>2</sup> Vgl. auch u.a. Krugman/Obstfeld 2006.



Kostenvorteile besitzen. Dabei kommt es vor allem zu inter-industriellem Handel. Hinzu kommt aus der neueren Handelstheorie die Erkenntnis, dass durch eine Integration der Märkte Größenvorteile in der Produktion, die sogenannten „economies of scale“, besser ausgenutzt werden können. Der Markt erhöht damit bei differenzierten Produkten eine stärkere Produktvielfalt. Grundlegend für diese Erkenntnis ist der intra-industrielle Handel, der vor allem zwischen Industrienationen stattfindet.<sup>3</sup> Gemäß dieser Theorie kommt es zum Beispiel zu einem Export von Autos von Deutschland nach Frankreich und umgekehrt. Die Theorie des internationalen Handels zeigt folglich auf, dass Volkswirtschaften in der Regel durch den Abbau von Handelshemmnissen Wohlfahrtsgewinne generieren können (Haucap/Coenen 2010).

Ein weiterer Aspekt, der über die direkten Handelsströme in den Theorien des inter- und intra-industriellen Handels hinausgeht, ist die Erkenntnis, dass eine Marktintegration typischerweise auch zu einer Dekonzentration von Marktstrukturen führt. In diesem Fall kann man davon ausgehen, dass die Preise durch die Zunahme der tatsächlichen Wettbewerbsintensität sinken. Dies bringt dem Bürger als Konsumenten natürlich die Vorteile günstiger Produkte. Ein Abbau von Handelshemmnissen führt generell dazu, dass die Barrieren für einen Markteintritt ausländischer Unternehmen sinken. Hinzu kommt die disziplinierende Wirkung, die der potenzielle Wettbewerb aus dem Ausland auf inländische Anbieter hat. Dies hat wiederum eine preisdämpfende Wirkung zur Folge und kommt den Verbrauchern zu Gute. Schließlich entstehen auch Wachstumsimpulse, die infolge der Marktintegration und Marktliberalisierung (insbesondere von Netzindustrien) ausgelöst worden sein dürften. Wirtschaftlich gesehen dürften die Wachstumsimpulse mindestens genauso wichtig sein und übertreffen die oben beschriebenen, rein statischen Wohlfahrtsgewinne (Haucap/Coenen 2010). Der Wert Europas, der durch den Abbau der internen Handelshemmnisse generiert wird, liegt also in mehr Wohlstand für alle.

Die Einführung des Euros im Jahre 1999 (Vgl. Kapitel 4.1) gilt als zentrales Element für die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes beziehungsweise der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Schaut man sich die Geschichte der Integration in der EU an, erkennt man, dass jeder Integrations-schritt mit großen Schwierigkeiten verbunden war. Die Überwindung dieser Schwierigkeiten verhilft der EU jedoch zu einer neuen wirtschaftlichen Dynamik und sorgt für eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses. Mit der neuen Einheitswährung ist es allen Bürgern der Eurozone greifbar gemacht worden, dass die Länder in Europa eine Einheit bilden und sich zu einer Schicksalsgemeinschaft entwickeln. Die Länder der Währungsunion sitzen alle in einem Boot. Auf der einen Seite bestehen enorme Potenziale, die gemeinsam ausgeschöpft werden können, auf der anderen Seite muss jedoch auch gemeinsam für Fehlentwicklungen in einzelnen Volkswirtschaften eingestanden werden. Der Euro steht somit symbolisch für das Bestreben seitens der Politik, in einer globalisierten Welt den Frieden, die Sicherheit, die Stabilität und Wohlstand für die europäischen Bürger durch eine enge Zusammenarbeit zu sichern. Zudem fördert eine

---

<sup>3</sup> Vgl. zu den verschiedenen handelstheoretischen Ansätzen auch Krugman/Obstfeld/Melitz 2012.

enge Kooperation der Länder den wirtschaftlichen Austausch, was generell positiv auf die Produktion und die Entwicklung der Arbeitsmärkte wirkt (Caro/Gregosz 2011). Es ist zwar nicht zwingend nötig, dass eine Wirtschaftsunion auch eine Währungsunion benötigt. Generell besteht jedoch bei einer Einführung einer gemeinsamen Währung die Erwartung, dass die Arbeitsteilung innerhalb der Gemeinschaft dadurch optimal ausgeschöpft werden kann (Rübel 2008).

Auch wenn der Europäische Binnenmarkt zahlreiche Vorteile mit sich bringt, bleiben viele potenzielle Gewinne aus der Marktintegration ungenutzt. Obwohl der Binnenmarkt mit dem Euro teilweise komplementiert wurde und durch die EU-Osterweiterung der größte zusammenhängende Wirtschaftsraum der Welt entstanden ist, hat es Europa bislang nicht geschafft, alle anderen Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD) wirtschaftlich zu übertreffen. Ein Grund dafür ist, dass sich das Umfeld, in welchem der Binnenmarkt operiert, im Zuge der voranschreitenden Globalisierung grundsätzlich geändert hat. Der Binnenmarkt ist vor 20 Jahren unter Berücksichtigung der damaligen Wirtschaftssituation gegründet worden, die vorwiegend auf Massenproduktion standardisierter Produkte fußte, welche von einem größeren Wirtschaftsraum aufgrund der Skaleneffekte profitieren konnte. Weniger Berücksichtigung fanden zum Beispiel Dienstleistungen, die in der heutigen Zeit jedoch zunehmend an Bedeutung gewonnen haben (Canoy/Liddle/Smith 2006).

Das ist auch der Grund dafür, warum im Oktober 2009 der Präsident der Europäischen Kommission, Jose Manuel Barroso, den damaligen Präsidenten der Wirtschaftsuniversität Luigi Bocconi in Mailand, Mario Monti, beauftragte eine Studie zu verfassen, die dem europäischen Binnenmarkt zu einem Neustart verhelfen sollte. Der im Jahr 2010 veröffentlichte Bericht sprach eine Vielzahl weitreichender Empfehlungen zur Stärkung des Binnenmarktes aus. Darin wurde argumentiert, dass die Integration des Handels hinter ihren Versprechungen zurückbleibt und diesbezüglich dringender Handlungsbedarf besteht. Das führte zum „Single Market Act“, in welchem zwölf wichtige Maßnahmen aufgelistet werden. Deren Umsetzung soll helfen, das Wachstum in der EU weiter zu stimulieren und das Vertrauen in den Nutzen eines integrierten Marktes in Europa zu stärken.

Seit seiner Einführung im Jahre 1992 wurde der Europäische Binnenmarkt in der öffentlichen Debatte etwas stiefmütterlich behandelt (Pelkmans 2011a). Die meisten Beobachter der EU und vor allem die Bürger haben den Binnenmarkt aus den Augen verloren. Insbesondere ist es vielen unklar, an welchem Punkt der Europäische Binnenmarkt heute steht. Es verwundert, warum die einst von der Politik so stolz verkündete Vervollständigung des Binnenmarktes auf einmal wieder auf der Agenda steht (Pelkmans 2011a).

### 5.3 Die ökonomischen Effekte des Europäischen Binnenmarktes

#### 5.3.1 Positive Handelseffekte für Deutschland

Die Vollendung des Binnenmarktes und die Einführung des Euro haben der EU viele Vorteile gebracht, die in Forschungsarbeiten verschiedener Institute auch bestätigt werden.<sup>4</sup> Die Analysen zeigen, dass der Binnenmarkt alleine durch die Anpassungen auf dem Gütermarkt die Verbraucher innerhalb Europas besser stellt. Basierend auf einem Modell der Europäischen Kommission resultiert daraus ein Produktivitätswachstum in Europa von 0,5 Prozent. Diese Effekte haben der europäischen Wirtschaft im Vergleich zur Situation ohne die Einführung des Binnenmarktes 1992 bislang zu rund 230 Milliarden Euro und mehr als 2,5 Millionen Arbeitsplätzen verholfen (Nielsen 2012). Generell stiftet der Europäische Binnenmarkt sowohl den Bürgern als auch den Unternehmen einen großen Nutzen. Für die Unternehmen ist dieser zumeist direkt sichtbar, beispielsweise durch den erleichterten Zugang zu den anderen EU-Ländern. Für die Bürger sind die Vorteile jedoch häufig indirekt und zunächst nicht greifbar. Sie reichen von Produktsicherheit und Minimumstandards zu niedrigeren Flugpreisen und günstiger Mobiltelefonie.

Trotz der enormen Vorteile, die Deutschland aus dem Binnenmarkt durch die Exporte in die Nachbarländer zieht, ist die öffentliche Meinung über den Nutzen des EU-Binnenmarktes eher gemischt. Einer Umfrage der EU-Kommission zufolge, ist der Großteil der deutschen Bevölkerung von den Vorteilen des Binnenmarktes nicht überzeugt. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der EU sehen viele Deutsche nicht als Vorteil. Den Europäischen Binnenmarkt sehen sie vielmehr als eine Gefahr für die Lebens- und Arbeitsverhältnisse. Die Begründung dafür besteht nicht zuletzt darin, dass schlecht bezahlte Arbeitnehmer aus den anderen EU-Staaten zuziehen könnten. Auch in den anderen europäischen Ländern scheint die Skepsis gegenüber dem Binnenmarkt ähnlich groß zu sein (Busse 2011). Berücksichtigt man jedoch die Fakten, ist diese Besorgnis nur mit Blick auf wenige Sektoren (zum Beispiel Schlachthöfe) begründet.

Der Europäische Binnenmarkt ist mit seinen mehr als 500 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern der größte zusammenhängende Wirtschaftsraum der Welt und bietet der Exportnation Deutschland somit ein enormes Absatzpotenzial. Im Jahr 2010 sind beispielsweise Waren im Wert von knapp 580 Milliarden Euro von deutschen Unternehmen in andere EU-Mitgliedsländer exportiert worden. Das entspricht fast zwei Dritteln aller deutschen Exporte in diesem Jahr. Das bedeutet, fast 60 Prozent aller deutschen Exporte gehen in Länder der EU. Der Abbau nationaler Grenzen hat somit positive Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt, indem hochwertige Arbeitsplätze in deutschen Unternehmen gesichert werden (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012). Der gemeinsame Europäische Binnenmarkt sichert Berechnungen des Deutschen Industrie- und Handelstags zufolge rund 5,5 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014b).

---

<sup>4</sup> Siehe dazu zum Beispiel Flam 2007, Baldwin 2006.

Die positiven Effekte, die aus dem Europäischen Binnenmarkt für Deutschland entstanden sind, können prinzipiell nicht auf einen einzigen Integrations-schritt zurückgeführt werden. Vielmehr lässt sich zeigen, dass mehrere Integrati-onsschritte, das heißt eine Zunahme an Integration, für den heutigen Wohlstand in der deutschen Volkswirtschaft, aber auch europaweit verantwortlich sind. Grundsätzlich lassen sich drei Ereignisse als maßgeblich für das Vorantreiben der Integration in Europa nennen. Zum einen ist es der 1986 mit der „Einheitli-chen Europäischen Akte“ gefasste Beschluss, einen einheitlichen Binnenmarkt in Europa zu installieren beziehungsweise die tatsächliche Einführung des Binnen-marktes im Jahr 1993. Dazu kommen als weitere wichtige Schritte die Einführung des Euro im Jahre 1999 und die EU-Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007. Der Fokus soll hier auf die Euro-Einführung und die Erweiterung des Wirt-schaftsraumes gelegt werden.

### 5.3.2 Handelsvorteile nach der Euro-Einführung für Deutschland als Exportnation

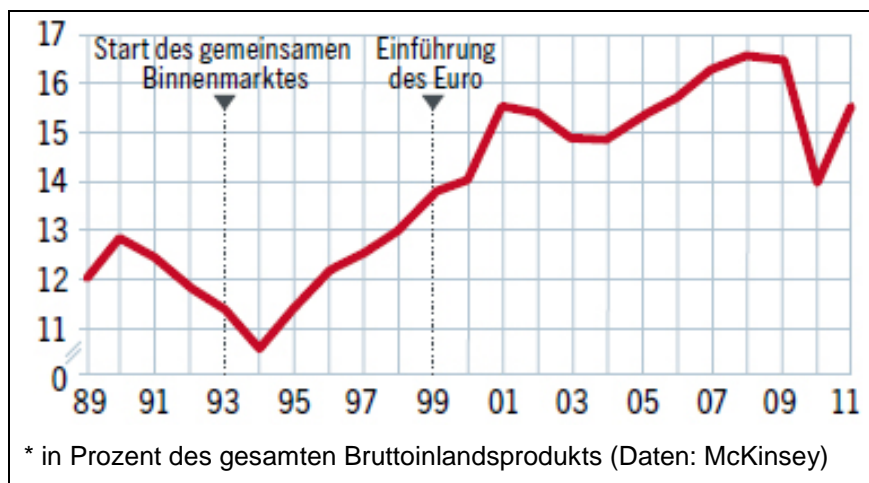
Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Einführung der Gemeinschaftswährung einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet hat, dass zahlreiche Unternehmen, die vormals nicht im Exportsektor tätig waren, dazu übergegangen sind, Waren in das europäische Ausland zu exportieren. Die Gründe dafür sind der Wegfall des Wechselkursrisikos, die geringeren Transaktionskosten und die größere Preis-transparenz. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) beziffert die Höhe des Handelswachstums im Euroraum auf ein Plus von circa fünf Prozent aufgrund der Einführung des Euros (IW Köln 2010). Dies ist auch der Grund da-für, warum die europäische Gemeinschaftswährung und der europäische Bin-nenmarkt so wertvoll für Deutschland sind. In Deutschland hängen beinahe ein Viertel aller Arbeitsplätze entweder direkt oder indirekt von der Exportindustrie ab.

Positive Effekte hat die Einführung der Gemeinschaftswährung auch auf die Investitionen, die deutsche Unternehmen im europäischen Ausland getätigt ha-ben. Mit mehr als 100 Milliarden Euro an Investitionsvolumen helfen somit deut-sche Unternehmen dabei, in den übrigen Ländern der EU Wachstum zu stimulier-en und Arbeitsplätze zu generieren. Positiv zu bewerten sind zudem die aus den Strukturfonds der EU zur Verfügung gestellten Mittel, welche vormals eher unter-entwickelte Volkswirtschaften vorangebracht haben. Dieser Konvergenzprozess ist zwar noch lange nicht abgeschlossen und ist nicht unkritisch zu betrachten. Deutschland profitiert nichtsdestotrotz in zweierlei Hinsicht. Durch den größeren Absatzmarkt ist es deutschen Exportunternehmen möglich, mehr Waren in diese Mitgliedstaaten zu verkaufen. Daneben verhelfen die Direktinvestitionen Deutsch-lands dazu, dass auch Arbeitsplätze in anderen Ländern der EU geschaffen wer-den. Der Euro kann somit als ein Vehikel für die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses angesehen werden, der zusätzlichen Auftrieb für Wachs-tum und Wohlstand gegeben hat (Caro/Gregosz 2011). Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass der Außenhandel zwischen den Ländern der Euro-zone in den letzten zwanzig Jahren stark angewachsen ist. Von 1988 bis 1998 machte der Handel zwischen den Euroländern zwölf Prozent des Bruttoinland-

## 5. Die Bedeutung des Binnenmarktes

produktes der Eurozone aus. Nach der Einführung der Gemeinschaftswährung im Jahr 1999 belief sich der Warenaustausch schon auf 15 Prozent. Die größte Auswirkung auf den Handel hatte allerdings nicht die Euro-Einführung, sondern der gemeinsame Binnenmarkt im Jahr 1993. So wuchs der intraeuropäische Handel in der Zeit nach Abschluss des Binnenmarktprogramms von 1993 bis 1998 um zehn Prozentpunkte des gemeinsamen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Ab 1999 legte der Handel mit der Einführung des Euro-Buchgeldes nur noch um etwa zwei Prozentpunkte zu (vgl. Grafik 5.1). Ähnliche Ergebnisse präsentiert auch Havranek (2009), der knapp 30 Studien zu den Handelseffekten des Euros ausgewertet hat, die größtenteils die positiven Effekte der Euroeinführung bestätigen.

**Grafik 5.1: Grenzüberschreitender Handel innerhalb der Eurozone\***



Quelle: Wirtschaftswoche.

Die Einführung des Euros erfolgte vor dem Hintergrund, das Binnenmarktprogramm abzuschließen. Man muss aber berücksichtigen, dass wesentliche Einschränkungen, die bei bestehenden nationalen Grenzen vorliegen, schon im Vorfeld der Einführung des Euro abgebaut wurden. Das bedeutet, dass die Handelsbeziehungen innerhalb Europas nicht stufenweise angepasst werden, sondern vielmehr einen kontinuierlichen Prozess darstellen (Belke 2012).

### 5.3.3 Ausweitung deutscher Exporte durch die Osterweiterung der EU

Mit der EU-Osterweiterung, bei der sich die EU in zwei Schritten 2004 und 2007 um zwölf Länder aus Zentral- und Osteuropa sowie dem Mittelmeerraum vergrößerte, haben sich für deutsche Unternehmen schnell wachsende Zukunftsmärkte eröffnet. Insgesamt geht die Erweiterung der EU mit einem Wohlstandszuwachs aller EU-Bürger einher und hat die Position Europas in der Weltwirtschaft weiter verstärkt (Europäische Kommission 2009). Den Nutzen, den Deutschland aus der EU-Osterweiterung zog, bezifferte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Jahr 2004 schon auf einen Wachstumsschub von 0,5 Prozent. Zu dieser Zeit lieferte Deutschland über 50 Prozent aller Exporte in die EU-Mitgliedsstaaten (Brok/Sauer 2005). Eine makroökonomische Simulation bestätigt die auch aus der Integrationstheorie erwarteten ökonomischen Gewinne, die sich für den integrierten Wirtschaftsraum aus dem Wegfall der Schranken für Faktormobilität und

Handel ergeben können. Im Zuge der EU-Osterweiterung konnte der Analyse zufolge ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts der erweiterten EU in Höhe von 0,2 Prozent oder 24 Milliarden Euro bis zum Jahr 2009 verzeichnet werden (Baas/Brücker/Hauptmann 2009).

Aktuellen Zahlen zufolge wirken sich die Entwicklungen während der Finanzkrise auch auf die deutsche Exportwirtschaft aus. Krisenländer wie Italien und Spanien kaufen aufgrund ihrer schwerwiegenden Schuldenprobleme und der drastischen Sparmaßnahmen weniger Produkte aus Deutschland. Für den Exportsektor in Deutschland verlieren die Länder der Eurozone, das heißt die Länder Europas, die den Euro als gemeinsame Währung eingeführt haben, nach und nach an Wertigkeit. Der Auslandsumsatz deutscher Exportunternehmen in den 17 Euroländern ist in den ersten drei Quartalen 2012 auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung gesunken. Das Statistische Bundesamt berechnet einen Anteil von nunmehr 36,7 Prozent am Auslandsumsatz. Im Vorjahr 2011 war der Wert zum ersten Mal unter die 40 Prozent-Marke gesunken. Vergleicht man dies mit den Werten vor Beginn der Schuldenkrise, lag der Auslandsumsatz deutscher Unternehmen noch bei 42,8 Prozent, im Jahr 1991 sogar noch bei 51,6 Prozent. Der geringere Verkauf deutscher Produkte in die Eurozone wird jedoch durch die zunehmenden Exporte nach China aufgefangen. Im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise verschiebt sich die Bedeutung der Absatzmärkte immer weiter Richtung Asien.

Dies bedeutet aber keineswegs, dass Deutschland die EU für ihre Exporte gar nicht mehr braucht und ohne die anderen europäischen Staaten nur vom Handel mit China, den USA, Brasilien oder Russland leben könnte. Dies wäre zu kurz gedacht. Der EU-Binnenmarkt bildet vielmehr das Fundament für Deutschlands Exportstärke im Rest der Welt. Erst der Binnenmarkt ermöglicht den Aufbau der wettbewerbsfähigen Quality Infrastruktur, die konkurrenzfähige Exporte in alle Länder der Welt ermöglicht. Zudem schafft der Binnenmarkt einen relativ robusten immerwährenden Markt, den das relativ kleine Deutschland alleine nicht hat, und der über die weiter oben beschriebenen „economies of scale“ marktgängige Produktentwicklungen für die ganze Welt erlaubt. Zugleich ist er ein Stabilisator, da es ohne ihn zu enormen Schwankungen von Produktion und Beschäftigung in Deutschland aufgrund der hohen Exportabhängigkeit käme - mit entsprechenden sozialen Folgen. Die Marktgröße der EU und ihre Bevölkerungsstärke von 500 Millionen Einwohnern sind wesentliche Faktoren für die wirtschaftliche Machtentfaltung Deutschlands. Diese Größe kann Deutschland ohne den Binnenmarkt nicht erreichen. Problematischer ist dabei, dass Deutschland es innerhalb Europas am besten verstanden hat, sich den Binnenmarkt zu eigen zu machen. Darin begründen auch die oftmals vorgebrachten Argumente, Deutschland solle seine Exporte begrenzen, um zum Abbau von Ungleichgewichten in der Eurozone beizutragen. Das eigentliche Problem ist also nicht der Binnenmarkt, sondern die Dominanz Deutschlands auf dem Binnenmarkt.



### 5.3.4 Vom Nutzen für die Verbraucher

Die wirtschaftspolitischen Errungenschaften aus dem Europäischen Binnenmarkt sind für Deutschland außerordentlich bedeutend. Die Liberalisierung der Märkte für Verkehr, Telekommunikation, Energie und Postdienstleistungen wäre ohne die Initiativen der Europäischen Kommission, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und schlussendlich den Binnenmarkt nicht erreicht worden. Diese Entwicklung schlägt sich positiv auf die Preise nieder und garantiert eine bessere und vielfältigere Angebotspalette. Bei der Öffnung der Märkte für Europa ist Deutschland generell meist zurückhaltend gewesen und hat gerne Brüssel die Verantwortung zugeschoben, wenn für die Öffnung notwendige, aber unerwünschte Anpassungen erforderlich waren. Die Bundesregierung hätte besser daran getan, die Vorteile und dadurch entstehenden Potenziale eines grenzüberschreitenden Wettbewerbs offensiv hervorzuheben, denn die vier Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes und die damit verbundenen ökonomischen Vorteile haben in der Politik nicht immer überzeugen können. Deshalb wurden teilweise Maßnahmen beschlossen, um die Wirkung des Binnenmarktes zu begrenzen. Beispiele dafür sind das 1996 beschlossene Arbeitnehmer-Entsendegesetz, welches den Zugang ausländischer Dienstleistungen in Deutschland erschwerte, oder die Restriktionen der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus den Beitrittsländern Osteuropas, die auf Drängen Deutschlands und Österreichs beschlossen- und vor allem von diesen beiden Ländern auch genutzt wurden. Die Vertretung nationaler Schutzinteressen gegenüber den Prinzipien des Binnenmarktes ist jedoch nicht ausschließlich eine deutsche Eigenheit. Verwunderlich ist allerdings, dass Deutschland, das politisch maßgeblich für das Vorantreiben der europäischen Integration verantwortlich ist und besonders vom Binnenmarkt profitiert, sich bei den für die Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlichen Anpassungsprozessen zurückhaltend und teilweise bremsend verhält.

### 5.4 Die Nachteile des Binnenmarktes und nicht ausgeschöpfte Nutzungspotentiale

Der Europäische Binnenmarkt ist seit seiner offiziellen Schaffung im Jahre 1992 auch nach über 20 Jahren noch in vielen Bereichen weit von seiner Vollendung entfernt. Dabei könnte eine stärkere Fokussierung auf den Binnenmarkt, die durch das Krisenmanagement im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise in den Hintergrund gerückt ist, mit (weiteren) positiven Effekten einhergehen. Die EU-Kommission hat in ihren Berechnungen gezeigt, dass allein bei der vollständigen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (2006) ein Wachstumsplus in Höhe von 1,6 Prozent des BIPs in Europa generiert werden könnte. Wenig hilfreich dabei ist die mangelnde Umsetzungsfreude der Binnenmarktrichtlinien der nationalen Regierungen, die, wenn überhaupt, stark verspätet Maßnahmen zu Umsetzung ergreifen. Gerade im Bereich der Dienstleistungen bauen z.B. Deutschland, Frankreich oder Österreich aufgrund sektorspezifischer Partialinteressen hohe Hürden auf, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit oder grenzüberschreitende Leistungsanspruchnahme von Bürgern erschweren. Dies betrifft vor allem die unvollständige Integration der Telekommunikationsmärkte und der Finanzdienstleis-

tungen (Heinemann/Jopp 2004). Was auf der einen Seite an Wachstumsmärkten durch die Aufrechterhaltung von Marktzugangsbarrieren und eines künstlich hoch gehaltenen Preisniveaus auch für die Verbraucher verloren geht, hat auf der anderen Seite durch übermäßige De-Regulierung zu Fehlentwicklungen geführt. So hat die „Euro-Krise“ einmal mehr gezeigt, dass die vollständige Finanzmarktintegration ohne supranationale Kontrollmechanismen zu Wildwuchs mit fatalen Folgen führt. Im Ergebnis werden die Finanzmärkte teilweise re-reguliert und eine Bankenunion aufgebaut, durch die marode Finanzinstitute frühzeitig identifiziert und saniert oder abgewickelt werden sollen.

### 5.5 Die Weiterentwicklung des Binnenmarktes

Trotz der Erfolge, die der Europäische Binnenmarkt vorweisen kann, darf sich auf der Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes nicht ausgeruht werden. Die Bürger und Unternehmen in der EU haben zwanzig Jahre nach der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarkts mit folgeschweren Krisen zu kämpfen. Die Arbeitslosigkeit ist vor allem in den Peripheriestaaten stark angestiegen und die Unternehmen haben Probleme, sich mit ausreichenden finanziellen Mitteln zu versorgen. Zudem bieten die derzeitigen Verhältnisse in Europa dem Populismus einen ungewollten Nährboden. Das Risiko, dass der Binnenmarkt ein Opfer dieser dramatischen Entwicklungen wird, ist real. Dabei sollte im Interesse der europäischen Bürger die Krise mit der wertvollen Unterstützung des Binnenmarktes überwunden werden (Europäische Kommission 2012).

Der Binnenmarkt ist kein statisches Konstrukt, sondern aufgrund wirtschaftlicher, politischer, sozialer und technologischer Veränderungen einem stetigen Wandel unterlegen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014). Das erfordert eine Anpassung des Binnenmarktes an diese neuen Gegebenheiten. Ein „Mehr“ an Binnenmarkt könnte dabei helfen. Dies sollte eher früher als später auf Grundlage einer umfassenden Strategie vorangetrieben werden. Die Europäische Union kann es sich nicht erlauben, einzelne Aktionen auf die zahlreichen Sektoren zu verteilen, ohne klare sozio-ökonomische Ziele und eine glaubwürdige gemeinsame politische Ausrichtung zu definieren. Die Schuldenkrise in Europa, obwohl gravierend, sollte nicht als Vorwand vorangeschoben werden, um das „Mehr an Binnenmarkt“ weiter zu vernachlässigen. Der Binnenmarkt sollte auf der Prioritätenliste ganz oben stehen (Pelkmans 2011b). Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes ist eine Daueraufgabe und noch lange nicht abgeschlossen. Sie muss fortgesetzt und ein Zusammenbruch der Eurozone durch eine Aufgabe der einheitlichen Währung verhindert werden, um einen gravierenden Rückschlag für die Integration der EU (Caro/Gregosz 2011) zu vermeiden. Erst der EU-Binnenmarkt sichert Europa neben den globalen Mächten USA, China und Indien einen Einfluss im globalen Verteilungskampf um Märkte und Ressourcen. Jedes einzelne Mitgliedsland der EU, auch Deutschland, wäre hierfür zu schwach.

### Literatur

- Aussilloux, Vincent/Emlinger, Charlotte/Fontagne, Lionel 2011: What Benefits From Completing the Single Market, in: La Lettre Du CEPIL, Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales, No. 316, 15. Dezember 2011.
- Auswärtiges Amt 2006: 50 Argumente für Europa, Ein Projekt des Auswärtigen Amts zur deutschen EU-Präsidentschaft 2007, URL: <http://ebd.webseiten.cc/fileadmin/downloads/50Argumente.pdf> [13.1.2013].
- Baas, Timo/Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas 2009: EU-Osterweiterung – Positive Effekte durch Arbeitsmigration, IAB-Kurzbericht 9/2009, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Baldwin, Richard 2006: The euro's trade effects, EZB Working Paper Series No. 594.
- Belke, Ansgar 2012: Trade effects of the euro and the optimum currency area approach reversed, Briefing Paper des Workshops "Der Wert Europas", 16. Januar, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Brok, Elmar/Sauer, Frank 2005: Europa rechnet sich! Warum die EU für Deutschland unverzichtbar ist. In: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, 24/2005, URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_7252-544-1-30.pdf?080528134055](http://www.kas.de/wf/doc/kas_7252-544-1-30.pdf?080528134055) [20.3.2014].
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014: EU-Binnenmarkt, URL: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Europaeische-Wirtschaftspolitik/binnenmarkt.html> [20.3.2014].
- Busse, Nikolas 2011: EU-Umfrage – Deutsche halten nichts vom Binnenmarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online 27.9.2011, URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-umfrage-deutsche-halten-nichts-vom-binnenmarkt-11370907.html> [20.3.2014].
- Canoy, Marcel/Liddle, Roger/Smith, Peter 2006: The Single Market: Yesterday and Tomorrow, Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Commission.
- Caro, Céline-Agathe/Gregosz, David 2011: Warum brauchen wir den Euro? Gute Gründe und Populäre Irrtümer. In: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, 95/2011, URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23662-544-1-30.pdf?110818144450](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23662-544-1-30.pdf?110818144450) [20.3.2014].
- El-Agraa, Ali M. 2011: The European Union – Economics and Policies, 9. Aufl., Cambridge University Press, Cambridge.
- Europäische Kommission 2012: 20 Years of the Single Market, 2.7.2012, URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/20years/singlemarket20/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/20years/singlemarket20/index_en.htm) [20.3.2014].
- Europäische Kommission 2009: Enlargement, URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_de.htm) [4.4.2014].
- Flam, Harry 2007: The Euro and Single Market impact on trade and FDI, Working Paper, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, und CESifo, Dezember 2007.
- Havranek, Tomas 2009: The Rose Effect and the Euro: Is the Magic Gone?, Czech National Bank, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague, May.
- Haucap, Justus/Coenen, M. 2010: Der Europäische Binnenmarkt aus wettbewerbsökonomischer Sicht, Wirtschaftsdienst, Vol. 60, Nr. 13, S. 5-7.
- Heinemann, Friedrich/Jopp, Mathias 2002: The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services, Report to European Financial Services Round Table, Institut für Europäische Politik und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Europa Union Verlag.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2010: Europäische Währungsunion – Die Vorteile überwiegen, URL: <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/30359> [19.3.2014].
- Krugman, Paul/Obstfeld, Maurice/Melitz, Marc J. 2012: International Economics, 9. Aufl., Pearson, Boston.
- Krugman, Paul/Obstfeld, Maurice 2006: Internationale Wirtschaft: Theorie und Praxis der Außenwirtschaft, 6. Aufl., München.
- Lammers, Konrad 2010: Deutschland und der Europäische Binnenmarkt – Einige Anmerkungen zu einem zwiespältigen Verhältnis, Wirtschaftsdienst, Vol. 60, Nr. 13, S. 71-72.
- Nielsen, Erik F. 2012: Safeguarding the common eurozone capital market, Unicredit Economics Research, UniCredit Global Themes Series, 16. April 2012.
- Pelkmans, Jacques 2011a: The European Single Market – How Far from Completion?, Intereconomics 64. Forum.

## 5. Die Bedeutung des Binnenmarktes

Pelkmans, Jacques 2011b: The Case for 'more Single Market', CEPS Policy Brief, No. 234, Februar 2011, Center for European Policy Studies, Brüssel.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014a: Europa – 20 Jahre Europäischer Binnenmarkt, URL: <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Artikel/2012/06/2012-06-01-20-jahre-eu-binnenmarkt.html> [20.3.2014].

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014b: Europäischer Rat – Wie und warum soll der Euro gestärkt werden?, URL: [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/gruende\\_europa/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/gruende_europa/_node.html) [20.3.2014].

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012: Deutschland in Europa. URL: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-deutschland-in-europa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-deutschland-in-europa.pdf?__blob=publicationFile) [8.10.2012].

Ricardo, David 1817: The Principles of Political Economy and Taxation, London.

Rübel, Gerhard 2008: Grundlagen der Monetären Außenwirtschaft, 3. Aufl., Oldenbourg Verlag, München.

Wirtschaftswoche 2012: Währungsunion – Der Euro im Faktencheck, 29.5.2012, URL: <http://www.wiwo.de/politik/europa/waehrungsunion-der-euro-im-faktencheck-seite-all/6668340-all.html> [18.3.2014].



## 6. Der Nutzen der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

*Katrin Böttger*

### 6.1 Einleitung

Die Erweiterung steht neben Vertiefung als zweites zentrales Element der Europäischen Integration (Nugent 1992; Seidelmann 1996; Faber 2007). Sie wird von Vertretern der Europäischen Union (EU) aber auch in der Wissenschaft als das erfolgreichste außenpolitische Instrument der EU dargestellt (s.a. Lippert 2012). Aus diesem Grund ist sie auch für den Wert Europas für seine Bürger von großer Bedeutung. Gerade seit Beginn der globalen Banken- und Finanzkrise nimmt die Skepsis gegenüber weiteren Erweiterungen der EU in den alten Mitgliedstaaten jedoch zu und auch die Haltung der deutschen Regierung ist schon seit längerem eher eine abwartende (Böttger/Maggi 2009). Angesichts dieser aktuellen Entwicklung ist es umso wichtiger, sich den Wert der Erweiterungen vor Augen zu führen, denn es gilt, nicht zu vergessen, dass die Entscheidung für die jeweilige Erweiterung von den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten aus gutem Grund getroffen wurde. Sie haben zur heutigen Gestalt und Stärke der Gemeinschaft genauso beigetragen wie es zukünftige Erweiterungen tun werden.

Bisher hat sich die EU in vier Etappen seit ihrer Gründung um 22 Mitgliedstaaten erweitert. Zuletzt trat Kroatien der EU am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat bei. Dies hat zu einer stärkeren Verflechtung des gesamten Kontinents geführt. Zudem sind die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik eng mit anderen Politikfeldern der EU-Integration, wie z.B. der Migrations- oder der Energiepolitik verzahnt. Aus diesem Grund lässt sich auch der Wert dieser einzelnen Politikfelder auf diese beiden übertragen, da sie den Raum, in dem die EU-Integration wirkt, beständig erweitern.

Im Zuge der Osterweiterung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde darüber hinaus in der EU die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entwickelt. Bei ihrer Entstehung in den Jahren 2002 bis 2004 ging es zunächst darum, ein Alternativangebot zur Mitgliedschaft für die Ukraine zu entwickeln, die großes Interesse an einem Beitritt zur EU äußerte, welches jedoch von den EU-Mitgliedstaaten nicht erwidert wurde (Böttger 2010). Heute hat die ENP sich von einer groben Skizze zu einer ausdifferenzierten Form der EU-Außenpolitik entwickelt, die für die EU bislang einmalig ist. Sie ermöglicht der EU neben externer Demokratieförderung eine Politik der Sicherheit und Stabilität, um außenpolitische Bedrohungen (Terrorismus, Schmuggel, Drogen- und Waffenhandel) von den Bürgern der EU fernzuhalten und zugleich die Energieversorgung zu sichern.

Sowohl die Erweiterungs- als auch die Nachbarschaftspolitik sind Teil der EU-Außenpolitik und somit Teil des Verhältnisses Deutschlands zu anderen Staaten und ein Weg, grundlegende Ziele und Werte gegenüber Drittstaaten zu verwirklichen.



Zugleich werden derzeit in der EU im Falle Großbritanniens Austritts- und im Falle Schottlands und Kataloniens Sezessionsszenarien durchgespielt. Diese verkennen jedoch zumeist den Grad der Verflechtung, den die EU-Mitgliedschaft bedeutet und der ebenso schwierig (bis unmöglich) zu lösen wie auf eine neue Entität zu übertragen ist.

Im Folgenden wird gezeigt, dass sich die Argumente für alle vergangenen und auch zukünftigen Erweiterungen sowie der ENP ähneln. Jedoch wurden bei den einzelnen Etappen unterschiedliche Akzente auf jene Aspekte gesetzt, die im jeweiligen Fall von besonderer Bedeutung waren. Zu den Argumenten für Erweiterungen und den Wert, den diese für die EU haben, zählen neben Frieden in einem größeren Europa sozioökonomische, ökonomische und strategische Argumente.

Diese werden anhand der (1) EU-Erweiterung und der (2) Nachbarschaftspolitik dargestellt. Darauf folgend wird auf die genannten Austritts- und Sezessionsszenarien (3) eingegangen.

### 6.2 EU-Erweiterung

Getragen sind die Erweiterungen der EU von dem Ziel den Raum der Demokratie, Stabilität und Sicherheit in Europa weiter auszudehnen (Bundesregierung 2005). Zu den sechs Gründungsmitgliedern Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden kamen zunächst im Jahr 1973 Großbritannien, Irland und Dänemark hinzu. Dies entsprach dem Leitbild, die Europäische Integration als Friedensprojekt zu verstehen, das den gesamten Kontinent umfassen sollte. So formulierte Churchill 1946 die Notwendigkeit, die Vereinigten Staaten von Europa zu gründen (Churchill 1946).

Die Demokratieförderung als Element der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik ist im Sinne der Theorie des Demokratischen Friedens von der Überzeugung geleitet, dass stabilere Demokratien bessere Nachbarn sind (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003: 4, 7), da von ihnen keine Kriege ausgehen und aus ihnen keine Gefahren wie Schmuggel oder Terrorismus drohen. Die institutionelle Stabilität, die zum Beitritt in die EU notwendig ist, soll die Garantie für eine rechtsstaatliche Ordnung über Deutschland hinaus bieten.

Neben den Diskussionen zu jeder Erweiterung, ob die neuen Mitglieder „europäisch“ seien, hat sich auch Europa neu definieren müssen. Die Erweiterungen hatten nicht nur große Auswirkungen auf die beitretenden Staaten, sondern auch Einfluss auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den älteren Mitgliedstaaten.

In den Jahren 1981 (Griechenland) und 1986 (Portugal und Spanien) erfolgte die Süderweiterung. Ihr Vorteil wurde insbesondere in der Einbindung zuvor diktatorisch regierter Staaten in das europäische Projekt gesehen.

Die dritte Erweiterungswelle im Jahr 1995 – EFTA- oder Norderweiterung genannt – umfasste Finnland, Schweden und Österreich. Der Wert der Erweite-

Die Einführung von Ombudsmännern in die EU kann insbesondere in der fast flächendeckenden Einführung von Ombudsmännern gesehen werden (z.B. Ladi 2011), die auf Erfahrungen in anderen, insbesondere den nordischen EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen sind (zum Europäischen Ombudsman siehe auch Kapitel 2 zur Unionsbürgerschaft). Beim Download beziehungsweise der Diffusion auf Polity-Ebene hat über den gesamten Integrationsprozess in vielen Fällen jedoch die deutsche Verwaltung als Vorbild gedient (Radaelli 2000: 9). Dies hat für Deutschland den Vorteil, dass es weniger starke Anpassungsleistungen erbringen muss als andere EU-Mitgliedstaaten (s.a. Börzel 2006).

Auch aufgrund der großen Zahl an beigetretenen Staaten (10 plus 2) ist die EU-Osterweiterung 2004/07 insbesondere aus ökonomischer Sicht für Deutschland relevant: Je mehr Staaten der EU beitreten, desto größer wird der Raum in dem die Vorteile des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, ebenso wie die Reise- und Niederlassungsfreiheit genossen werden können.

Dazu gehören vor allem ökonomische Sicherheit und gemeinsame Mehrung des Wohlstandes. Hiervon profitiert der Exportweltmeister Deutschland in besonderem Maße. In Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden als Folge der Osterweiterung 2004 für Deutschland bis zu 160.000 Einwanderer pro Jahr vor allem aus Polen erwartet (Bug 2011: 4). Aufgrund der Übergangsregelungen konnten die Bürger der neuen Mitgliedstaaten jedoch erst ab 1. April 2011 uneingeschränkt auf den deutschen Arbeitsmarkt kommen. Unmittelbar vor diesem Termin wurde von wesentlich geringeren Wanderungsbewegungen ausgegangen. Zudem zeigen Erfahrungen aus Großbritannien, dass nur ein Teil der Auswanderungen auf Dauer ausgelegt ist und viele Migranten aus den neuen EU-Staaten meist nur für einige Jahre fern der Heimat arbeiten.

Insgesamt wurden die Effekte in der Folge als gering, jedoch nach Gruppen sehr unterschiedlich eingeschätzt sowie positive Effekte durch die höhere Erwerbsbeteiligung und keine Auswirkungen auf die Löhne und die Arbeitslosenquote erwartet (Bug 2011: 7). Darüber hinaus könnte sich die Öffnung des Arbeitsmarktes sogar als Instrument zum Ausgleich des Fachkräftemangels erweisen.

Aber auch die EU als Rechts- und Solidaritätsgemeinschaft im Sinne der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und der finanziellen Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Regionen vergrößert sich mit jeder Erweiterung (Große Hüttmann 2004: 4).

Hier ist Deutschland ebenfalls ein Nutznießer zum Beispiel der Regional- und Strukturfonds, durch die konkrete Projekte wie Radwege oder Sportanlagen gefördert werden, die den Bürgern eine höhere Lebensqualität ermöglichen.

Nach dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes bildeten die Europa-Abkommen mit der langfristigen Perspektive des EU-Beitritts einen zentralen Anker für die mittelosteuropäischen Staaten im Transformationsprozess. Den größten Einfluss hat die Erweiterungspolitik auch auf die inneren Strukturen des jeweils beitretenden Landes, das im Zuge des Beitrittsprozesses (Böttger 2011: 144) Anpassungen in allen Politikfeldern vornimmt.

Häufig und in letzter Zeit zunehmend wird die Kritik geäußert, dass sich die Diskussion um die Frage der Identität der EU durch weitere Beitritte verstärken und diese das wirksame und demokratische Funktionieren der EU erschweren. Entgegen der landläufigen Annahmen gibt es hier aber sowohl Beispiele, die diese Kritik stützen, als auch solche, die sie widerlegen. Gestützt wird sie unter anderem durch die neue Formel „EU-28 minus X“, die insbesondere davon ausgeht, dass Großbritannien und Tschechien nicht alle künftigen Integrationsschritte mittragen werden. Widerlegt wird sie jedoch, wenn die Effizienz, zum Beispiel der Ratssitzungen, betrachtet wird (Emerson et al. 2006: 14-17; De Clerck-Sachsse/Hagemann 2007: 35-38).

Der Wert der europäischen Integration und insbesondere der EU-Erweiterungen liegt für die deutsche Wirtschaft im Wegfall von Zöllen, in einem größeren einheitlichen Markt und neuen Absatz- und Produktionsmärkten. Vor allem Deutschland als exportstärkstes Mitgliedsland profitiert von den Einsparungen durch den Wegfall von Ein- und Ausfuhrzöllen innerhalb der EU und kann neue Absatzmärkte erschließen.

Durch den Abbau von (bürokratischen) Barrieren wird es lohnenswerter für inländische Unternehmen, im Ausland zu investieren. Mit steigender Anzahl der Mitgliedstaaten ergibt sich auch eine größere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen innerhalb der EU, die in manchen Branchen durch eine wirkungsvolle Wettbewerbspolitik zu einer Kostensenkung für den Verbraucher geführt hat. Auch ergeben sich innerhalb eines größeren Binnenmarktes ein erhöhter Verbraucherschutz und eine verbesserte Lebensmittelsicherheit durch EU-Normen und -Kennzeichnungen (siehe auch Kapitel 5 zum Binnenmarkt).

### 6.3 Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist die Alternative zur Erweiterung für Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU. Ursprünglich wurde sie für jene entworfen, die wie am oben schon aufgeführten Beispiel der Ukraine Beitrittsambitionen zeigten, die von der EU nicht erwidert wurden. Recht zügig dehnte sich die ENP dann auf einen ganzen Bogen von Staaten aus, der von Belarus bis nach Marokko reicht.

Ziel der ENP ist die Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in einem Ring verantwortungsvoll regierter Staaten. Gefördert werden insbesondere eine bessere Regierungsführung und die wirtschaftliche Entwicklung. Diese Ziele sollen durch politische Zusammenarbeit, Normenexport und Reformen in Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie durch die Einhaltung marktwirtschaftlicher Prinzipien erreicht werden. Anreize hierfür werden durch die Gewährung von Marktzugängen bis hin zu einer teilweisen wirtschaftlichen Integration in den Europäischen Binnenmarkt sowie finanzielle und technische Hilfe gesetzt.

Durch die Nachbarschaftspolitik ebenso wie durch die Erweiterungspolitik arbeitet die EU konstruktiv mit den Regionen jenseits ihrer Grenzen zusammen, um innere Stabilität und Sicherheit herzustellen. Dies erfolgt durch Verbreitung de-

mokratischer Werte, sowie die Festigung demokratischer Institutionen. Konkret dringt die EU zum Beispiel darauf, dass die Länder der Nachbarschaft die von ihnen ratifizierten Chartas des Europarats einhalten. Die EU appelliert in allen entsprechenden ENP-Aktionsplänen und Länderberichten an die Länder der östlichen Nachbarschaft, ihren Verpflichtungen aus den Vereinbarungen im Rahmen des Europarats nachzukommen (siehe beispielsweise Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2012a: 3, 5, 7; Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2012b: 4, 6).

Auch die Charta der Grundrechte der EU bildet im Sinne gemeinsamer Werte eine Grundlage für die ENP (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003: 4). Sie zielt auf die Wahrung der Menschenrechte, ist seit 2009 rechtsverbindlich und gewährt somit auch Rechtssicherheit innerhalb der EU.

In der Asyl- und Einwanderungspolitik bietet sich für die EU die Chance zu einer gemeinsamen Politik mit den Nachbarn, die jedoch gegenwärtig vor allem im Sinne einer ‚Festung Europas‘ oder einer Migrationsabwehrpolitik geführt wird. Neben den Hoffnungen, die in der Migration ein Mittel gegen den teilweise befürchteten Fachkräftemangel sehen, hat die EU hier aufgrund ihrer eigenen Werte eine besondere Verantwortung, der sie zukünftig in noch stärkerem Maße nachkommen könnte. Visaliberalisierung (Vorteile für die Bürger der Nachbarstaaten) und Rückübernahmeabkommen zur Bekämpfung von irregulärer Migration garantieren den EU-Mitgliedstaaten zwar, dass sie sich nicht selbst um diese Migranten kümmern müssen, werden aber auch von vielen Bürgern kritisiert, da die Auffanglager in den Nachbarstaaten häufig die allgemeingültigen Standards nicht einhalten, sich gleichzeitig aber den europäischen Kontrollen entziehen. Der EU wird dabei gleichzeitig mangelndes Interesse an solchen Kontrollen unterstellt.

Insgesamt ist der Wert der Nachbarschaftspolitik noch verschwommen, da diese Form der Politik noch jung ist und sich bislang nicht voll entfalten konnte. Er wird sich erst voll bemessen lassen, wenn zum Beispiel die Assoziierungsabkommen mit Moldau und Georgien inklusive der weitreichenden und umfassenden Freihandelsabkommen (DCFTA) implementiert werden. Die DCFTA sehen den schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen und die Angleichung der Rechtsvorschriften vor. Sie eröffnen den unterzeichnenden Drittstaaten nicht nur mittelfristig die teilweise Integration in den Binnenmarkt, sondern bietet kurzfristig insbesondere europäischen Unternehmen die Möglichkeit zu Investitionen im Land.

Der Wert der Europäischen Nachbarschaftspolitik liegt bislang vor allem darin, dass die EU flexibel auf sich wandelnde Interessen der EU-Mitgliedstaaten reagieren und neben der Erweiterungspolitik eine Alternative für die neuen Nachbarn entwickeln konnte, um die Beziehungen zu diesen Staaten nicht im Rahmen der Erweiterungspolitik zu regeln.

Hinzu kommt jedoch, dass die EU sich – zur Frustration der Nachbarn und damit auch zu ihrem eigenen Nachteil – mit dieser Politik nicht festlegt: die Tür

zur Mitgliedschaft stehe zwar nicht offen, sei aber auch nicht endgültig verschlossen, betonen die Vertreter der EU. Diese zweideutige Politik ist zwar nicht der einzige, aber doch ein wichtiger Faktor, warum sich nicht nur die Ukraine, sondern zuletzt auch Armenien immer die Möglichkeiten zu einer Kooperation mit Russland anstelle der EU offen hält (Rettman 2013). In einem solchen politischen Umfeld kann die Konditionalitätspolitik der EU, welche den Wandel in diesen Staaten vorantreiben und erleichtern soll, schlecht greifen.

Die Türkei zeigt beispielhaft, wie hemmend eine Einordnung in die Erweiterungspolitik im Falle neuer Vorzeichen sein kann und wie schwierig eine Abkehr von diesem Pfad ist. Sie verfügt seit 1963 über eine grundsätzliche Beitrittsperspektive, Verhandlungen wurden 2005 aufgenommen, nachdem 1999 der offizielle Beitrittsstatus verliehen wurde. Jedoch stocken die Verhandlungen seit nunmehr fünf Jahren und es entsteht der Eindruck, dass alternative Kooperationsformen – nicht nur eine zum Teil geforderte „Privilegierte Partnerschaft“, auch die dringend erforderliche außenpolitische Koordinierung in der Politik des Nahen Ostens durch die Konzentration auf den Beitritt vernachlässigt werden.

### 6.4 Austritte und Sezessionsbestrebungen

Seit Beginn der Eurokrise hat sich die Diskussion über Austritte einzelner Mitgliedstaaten aus der EU oder aus dem Euroraum verschärft. Insbesondere in Bezug auf das in Großbritannien für 2017 geplante Referendum zur EU-Mitgliedschaft, aber auch bezüglich der Auswirkungen der durch die Bankenkrise verursachten Staatsverschuldung für Staaten wie Griechenland und Zypern wird seit 2008 immer häufiger von Austritten oder gar Ausschlüssen aus der EU gesprochen. Wenngleich die Möglichkeit des Austritts aus der EU mit dem Vertrag von Lissabon erstmals rechtlich geregelt wurde (Art. 50 Vertrag über die Europäische Union, EUV), sind viele Fragen der praktischen Umsetzung aufgrund der starken Verflechtung der EU-Mitgliedstaaten untereinander völlig offen (United Kingdom Government Office 2013). Auch ein Vergleich mit dem Austritt Grönlands (Der Spiegel 1982, 152) ist schlecht möglich, da es sich unter anderem aufgrund seiner engen Verflechtung mit Dänemark zum Beispiel weiterhin mit der EU in einer Form der Zollunion befindet. Seit diesem Austritt im Jahre 1985 (nach Volksentscheid im Februar 1982) hat sich die Verflechtung innerhalb der EU zudem vervielfacht, so dass eine klare Trennung zum Beispiel britischer Rechtsprechung basierend auf britischem oder EU-Recht unmöglich erscheint.

Auch die Unabhängigkeitsbewegungen in Schottland, Katalonien und Flandern haben seit der Eurokrise neuen Zulauf erhalten. Die ersten beiden Regionen streben Unabhängigkeitsreferenden im Jahr 2014 an und planen, Mitglied der EU zu werden beziehungsweise zu bleiben (Lang/von Ondarza 2011). Die Hoffnung auf einen Automatismus ähnlich der Ausdehnung der EU auf das Territorium der DDR erscheint jedoch äußerst unwahrscheinlich. Zwar könnte der Umstand, dass sie viele Richtlinien bereits anwenden, den Beitritt beschleunigen, jedoch ist nicht zu verkennen, dass die Sezessionsstaaten zahlreiche Institutionen (Zentralbank, Verfassungsgericht aber auch Kartellamt) erst schaffen müssten, bevor sie der EU (wieder) beitreten könnten. Angemessener wäre gegeben-

nenfalls ein Vergleich mit dem Beitritt Islands, der sich jedoch aufgrund der Vetomacht aller EU-Mitgliedstaaten derzeit ebenfalls verzögert. Insbesondere die EU-Mitgliedstaaten, von denen sich die Regionen jeweils abspalten würden, könnten sich einem Beitritt aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in den Weg stellen.

## 6.5 Fazit

Es kann nicht stark genug betont werden, dass ein immenser Wert Europas in der Masse der von der EU für ihre Bürger erbrachten Leistungen liegt, welche von immer mehr Bürgern genossen werden können (s.a. Höreth 2004: 45). Ziel ist es hierbei, die Chancen von Globalisierung zu nutzen und zugleich ihre Risiken zu begrenzen. In diesem Sinne verwendet die EU sowohl die Erweiterungs- als auch die Nachbarschaftspolitik. Anhand zahlreicher Beispiele wurde gezeigt, dass die beiden Politiken mehr sind als abstrakte außenpolitische Konzepte. Sie stellen vielmehr einen konkreten Wert für die EU, Deutschland und seine Bürger dar. Ein leichtfertig geäußelter Austrittswunsch aufgrund der Kosten der Integration ist regulatorisch nicht zu Ende gedacht. Auch eine Abspaltung (Sezession) hätte für die EU-Mitgliedschaft weitreichendere Folgen als dies gemeinhin leichtfertig angenommen und von Sezessionsbefürwortern erwähnt wird.

Insgesamt ermöglichen die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik den deutschen Bürgern einen größeren Wohlstand und größere politische, wirtschaftliche und rechtliche Sicherheit in Europa.

**Tabelle 6.1: Wert und Kosten der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik im Überblick**

Politikbereich	Wert	Kosten
<b>EU-Erweiterungspolitik</b>		
Erweiterungsetappen	- Kulturelle Vielfalt	- Schwächung der Bedeutung des einzelnen EU-Mitgliedstaats
Friedenspolitik	- Frieden, Inklusion	- Aufnahme von Mitgliedstaaten, in denen der Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen ist
<b>Europäische Nachbarschaftspolitik</b>		
Demokratie	- Demokratieförderung in den Nachbarstaaten	- Finanzielle Investitionen im Rahmen des Entwicklungshilfeinstruments DCI - Demokratischer Transformationsprozess birgt Risiken der temporären Instabilität
Sicherheit und Stabilität	- Abwehr von außenpolitische Bedrohungen (Terrorismus, Schmuggel, Drogen- und Waffenhandel)	- Souveränitätsverlust der EU-Mitgliedstaaten
Energie	- Größtmögliche Energiesicherheit durch gemeinsame Energieaußenpolitik	- Souveränitätsverlust und Kontrollverlust der einzelnen EU-Mitgliedstaaten
<b>Inklusion (gegen Austritte und Sezessionsbestrebungen)</b>		
Großbritannien	- Koordination mit USA als engem Verbündeten	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.



### Literatur

- Börzel, Tanja 2006: Deep Impact? Europeanization and Eastern Enlargement, in: Kutter, Amelie/Trappmann, Vera (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden, S. 99-116.
- Böttger, Katrin 2011: Erweiterung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 12. Auflage, Baden-Baden, S. 135-144.
- Böttger, Katrin 2010: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Europäische Schriften Bd. 87, Baden-Baden.
- Böttger, Katrin/Maggi, Eva-Maria 2009: EU Member States' Perceptions on Turkey's Accession to the EU. German Perceptions, in: Turkey Watch, November 2009, Ankara, S. 32-45.
- Bug, Arnold 2011: Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Infobrief WD 6 – 3010 – 001/11, Berlin.
- Bundesregierung 2005: Vorteile eines größeren Europas, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/11/2005-11-08-europa-vorteile-der-erweiterung.html> [31.7.2013].
- Churchill, Winston 1946: Europa-Rede in der Universität Zürich am 19. September 1946, URL: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/bis1950/Pdf/Churchill\\_Rede\\_Zuerich.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/bis1950/Pdf/Churchill_Rede_Zuerich.pdf) [13.6.2013].
- De Clerck-Sachsse, Julia/Hagemann, Sara 2007: Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement, Centre for European Policy Studies (CEPS), Special Report March 2007, Brüssel.
- Der Spiegel 1982: GRÖNLAND: Pure Dummheit. Erstmals seit Bestehen der EG will ein Teil eines Mitgliedslandes aus der Gemeinschaft austreten. 1.3.1982, S. 156, URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14347973.html> [15.6.2013].
- Emerson, Michael/Aydin, Senem/De Clerck-Sachsse, Julia/Noutcheva, Gergana 2006: Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?, Centre for European Policy Studies (CEPS), CEPS Policy Briefs Nr. 113, Brüssel.
- Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2012a: Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia. Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 110 final, Brüssel.
- Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2012b: Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2011 and recommendations for action, SWD(2012) 118 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2003: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endgültig, Brüssel.
- Faber, Anne 2007: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung" in: integration 2/2007, S. 103-116.
- Große Hüttmann, Martin 2004: Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Osterweiterung der EU. Der Bürger im Staat, Jg. 54, Nr. 1, S. 4-10.
- Höreth, Marcus 2011: Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise, in: Die Osterweiterung der EU. Der Bürger im Staat, Jg. 54, Nr. 1, S. 41-47.
- Ladi, Stella 2011: Policy Change and soft Europeanization: The Transfer of the Ombudsman Institution to Greece, Cyprus and Malta, in: Public Administration, Jg. 89, Nr. 4, S. 1643–1663.
- Lang, Kai-Olaf/von Ondarza, Nicolai 2011: Die Rückkehr beweglicher Grenzen? Sezession und Unabhängigkeitsbestrebungen in der Europäischen Union. In: Perthes, Volker/Lippert, Barbara: Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen. SWP-Studie 32, November 2011.
- Lippert, Barbara 2012: Grenzwertig: die Fortsetzung der EU-Erweiterung als Stabilitätsexport, in: integration: Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik 2/2012, S. 123-128.
- Nugent, Neill 1992: The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht, and Beyond, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 30, Nr. 3, S. 311–328.

## 6. Der Nutzen der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

- Radaelli, M. Claudio 2000: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration Online Papers, URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm> [14.7.2013].
- Rettman, Andrew 2013: Armenia to join Russia trade bloc, surprises EU. In: EUobserver, URL: <http://euobserver.com/foreign/121304> [11.9.2013].
- Seidelmann, Reimund 1996: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. In: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke: Lexikon zur Politik, Band V Die Europäische Union, München, S.54-59.
- United Kingdom Government Office 2013: Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, URL: <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> [29.7.2013]



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichstellungsgesetz
ApoG	Gesetz über das Apothekenwesen
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGI	Bedingungsloses Grundeinkommen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CE-Kennzeichnung	Zeichen für die Entsprechung der auferlegten Anforderungen der Europäischen Union
cm	Zentimeter
DCFTA	Weitreichendes und umfassendes Freihandelsabkommen ( <i>Deep and Comprehensive Free Trade Agreement</i> )
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
EBI	Europäische Bürgerinitiative
EC3	Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität
EEA	Einheitliche Europäische Akte

#### Abkürzungsverzeichnis

EES	Entry/Exit System (System zur Datenspeicherung von Einreisen in den und Ausreisen aus dem Schengen-Raum)
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ERASMUS	Bildungsprogramm der EU für den Hochschulbereich
ERT	Ellinikí Radiofonía Tileóراسi A.E. (Griechischer Rundfunk und Fernsehen)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUR-Lex	Datenbank des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union, die Zugang zum geltenden Recht der EU bietet.
Eurodac	System für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit (Einrichtung der EU zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten)
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Das Statistische Amt der Europäischen Union
EUROSUR	Europäischen Grenzüberwachungssystems
EU-SOCTA	EU Serious and Organised Crime Threat Assessment
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum

#### Abkürzungsverzeichnis

EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
ff.	fortfolgend
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GEAS	Gemeinsame Europäische Asylsystem
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hrsg.	Herausgeber
HWiG	Gesetz über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften (Haustürwiderrufsgesetz)
i.V.m.	in Verbindung mit
IFI	Internationale Finanzinstitution
IPEX	The Platform for EU Interparliamentary Exchange
ITF	Transport Workers' Federation
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jg.	Jahrgang
JIT	Joint Investigation Teams
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Lit.	Buchstabe (Litera)
mm	Millimeter
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organisation des Nordatlantikvertrags)
Nr.	Nummer
NSA	National Security Agency
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)



#### Abkürzungsverzeichnis

PCCC	Police and Customs Cooperation Centres (Gemeinsame Kommissariate und Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll)
pol.	politisch(e/en/er/es)
PreLex	Datenbank der interinstitutionellen Verfahren der EU, die einen Zugang zu Dokumenten laufender und abgeschlossener Rechtssetzungsverfahren bietet
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTP	Registered Traveller Programme (Registrierungsprogramm für Reisende)
S.	Satz oder Seite
SIA	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990 (Schengener Durchführungsübereinkommen)
SIS	Schengener Informationssystem
SIS II	Schengener Informationssystem II
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union
sog.	sogenannte(r/s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Str.	Strafsenate des Bundesgerichtshofs
SWIFT-Abkommen	Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus
u.a.	unter anderem/und andere
übb.	überarbeitet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)

#### Abkürzungsverzeichnis

URL	Uniform Resource Locator (einheitlicher Quellenanzeiger)
Urt.	Urteil
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	vom
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
Ziff.	Ziffer
ZR	Zivilsenate des Bundesgerichtshofs

## **Autoren- und Herausgeberverzeichnis**

### ***Über die Herausgeber der Studie***

Prof. Dr. *Mathias Jopp*, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Dr. *Funda Tekin*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin

### ***Über die Autoren der Studie***

Dr. *Katrin Böttger*, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

*Christian Gokus*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik, Universität Duisburg-Essen

*Julian Plottka*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin

Dr. *René Repasi*, Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Dr. *Funda Tekin*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin

# **Über das Institut für Europäische Politik und die Stiftung Mercator**

## ***Über das Institut für Europäische Politik***

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik e.V. (IEP) als gemeinnützige Organisation auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Es zählt zu den führenden außen- und europapolitischen Forschungseinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Das IEP arbeitet national und transnational an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Verwaltung und politischer Bildung. Dabei ist es Aufgabe des IEP, die Probleme der europäischen Politik und Integration wissenschaftlich zu untersuchen und die praktische Anwendung der Untersuchungsergebnisse zu fördern.

[www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de) | [www.wert-europa.de](http://www.wert-europa.de)

## ***Über die Stiftung Mercator***

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Weltoffenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und sozialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So will sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.

[www.stiftung-mercator.de](http://www.stiftung-mercator.de)